

**FACULDADE DAMÁSIO**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**COM ÊNFASE EM GESTÃO PÚBLICA**

**ARIANA MARQUES MELÃO**

**DESAPROPRIAÇÃO**

Interesse público x interesse particular

**Brasília - DF**

**2018**

**FACULDADE DAMÁSIO**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM DIREITO ADMINISTRATIVO**  
**COM ÊNFASE EM GESTÃO PÚBLICA**

**ARIANA MARQUES MELÃO**

**DESAPROPRIAÇÃO**

Interesse público x interesse particular

Monografia apresentada à Faculdade Damásio, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo com ênfase em gestão pública, sob orientação do professor Juliana Hernando de Souza Zamora.

**Brasília - DF**

**2018**

**ARIANA MARQUES MELÃO**

**DESAPROPRIAÇÃO: Interesse público x interesse particular**

**TERMO DE APROVAÇÃO**

Esta monografia apresentada no final do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo com ênfase em gestão pública, na Faculdade Damásio, foi considerada suficiente como requisito parcial para obtenção do Certificado de Conclusão. O examinado foi aprovado com a nota \_\_\_\_\_.

São Paulo, 17 de fevereiro de 2018.

Aos meus pais, a toda minha família, aos amigos que, com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu pudesse galgar mais esta etapa na minha vida acadêmica.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, maravilhoso propiciador e mantenedor de tudo e a Nossa Senhora da Conceição Aparecida por ter me dado saúde e força para enfrentar esse desafio.

Aos meus pais, pelo amor, carinho, incentivo e apoio incondicional.

A minha orientadora Juliana Zamora suas precisas palavras de orientação e seu olhar atento foram substanciais para a realização da presente monografia e contribuem para a valorização das pesquisas acadêmicas, em função do zelo com que trata a metodologia científica.

E a todos que me fizeram acreditar que era possível. Muito obrigada!

“A cidade sempre foi um lugar de encontro, de diferença e de interação criativa, um lugar onde a desordem tem seus usos e visões, formas culturais e desejos individuais concorrentes se chocam”.

(David Harvey)

**Ariana Marques Melão**

## **TERMO DE RESPONSABILIDADE**

Trata-se de termo por meio do qual o autor da monografia assume toda a responsabilidade pelo texto e ideias defendidas no trabalho isentando o orientador.

A aprovação do trabalho monográfico não significará o endosso do conteúdo por parte do orientador, da banca examinadora ou da instituição.

## RESUMO

O direito de propriedade originalmente apresentou uma configuração egoísta e individualista que acabou por evoluir para a observância do princípio da função social da propriedade. Trata-se de um fator decisivo para a definição das limitações e restrições ao direito de propriedade e sua consequente indenizabilidade. Em virtude disso, esta monografia tem como objetivo demonstrar o impacto da avaliação judicial na caracterização da justa indenização. Isso porque ela deve ser vista não somente pelo lado do expropriado, mas também do expropriante que é protegido, outrossim, pela garantia do pagamento do valor justo e adequado com a vedação ao enriquecimento sem causa que é critério determinante para a apuração da justa indenização. A partir disso, a extensão da proteção ao direito de propriedade e a indenização pela desapropriação devem ser estabelecidas de forma, individual, considerando-se a utilização do bem em observância ao cumprimento de sua função social, bem como se analisa a repercussão de tal ato no planejamento das cidades, das políticas públicas, pois se pretende promover e fomentar o acesso à infraestrutura urbana e aos serviços públicos básicos sem que haja o enriquecimento ilícito do particular.

**Palavras-chave:** Intervenção Estatal; Desapropriação; Indenização.



## **ABSTRACT**

The property right originally presented a selfish and individualistic configuration that eventually evolved to the observance of the principle of the social function of property. This is a decisive factor for the definition of the limitations and restrictions to the property right and its consequent indemnity. As a result, this monograph aims to demonstrate the impact of judicial evaluation on the characterization of fair compensation. This is because it must be seen not only on the side of the expropriated, but also on the expropriant who is protected, as well as for the guarantee of payment of fair and adequate value with the prohibition of unjust enrichment that is determining criterion for the determination of fair compensation. From this, the extension of the protection of the right to property and the indemnification for expropriation must be established individually, considering the use of the property in compliance with the fulfillment of its social function, as well as analyzing the repercussion of such an act in the planning of cities, public policies, since it is intended to promote and promote access to urban infrastructure and basic public services without the illicit enrichment of the individual.

**Key words:** State intervention; Expropriation; Indemnity.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1: INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA.....</b>	<b>12</b>
1.1 Direito de propriedade e sua evolução constitucional .....	12
1.2 Conceito e Fundamento da Intervenção: .....	14
<b>CAPÍTULO 2: PRINCÍPIOS QUE REGEM O DIREITO DE PROPRIEDADE E A DESAPROPRIAÇÃO .....</b>	<b>16</b>
2.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público .....	16
2.2 Princípio da Função Social da Propriedade .....	17
2.3 Princípio da legalidade .....	18
2.4 Princípios da moralidade e da impessoalidade .....	18
2.5 Princípio da finalidade .....	19
2.6 Princípio da proporcionalidade.....	19
2.7 Princípio da judicialidade .....	20
2.8 Princípio da publicidade .....	21
<b>CAPÍTULO 3: DESAPROPRIAÇÃO:.....</b>	<b>22</b>
3.1 Natureza jurídica da desapropriação.....	25
3.2 Normas infraconstitucionais que disciplinam a Desapropriação.....	26
3.3 Espécies de Desapropriação .....	28
3.4 A imissão provisória na posse em favor do expropriante e os requisitos legais para o seu deferimento .....	33
3.5 Anulação, cassação e retrocessão .....	36
<b>CAPÍTULO 4: INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO: INTERESSE PÚBLICO X INTERESSE PRIVADO .....</b>	<b>39</b>
4.1 Direito de Indenização. Previsão Legal. Abrangência. ....	40
4.2 Incidência de juros moratórios e compensatórios: .....	46
4.3 Indenização: dinheiro x precatório .....	50
4.4 A caracterização da justa indenização: .....	52
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>61</b>

## INTRODUÇÃO

Será objeto de estudo do presente trabalho o instituto da desapropriação que precisa ser repensado com urgência no Brasil, isto é, para além de sua concepção tradicional como “forma de extinção da propriedade” ou mero “procedimento e ato administrativo”, este instituto tem um papel e uma relevância muito maiores, que ainda não foram devidamente compreendidos, enquanto instrumento de política urbana. Para que isso possa acontecer, a desapropriação necessita ser revisitada de forma ampla e crítica, desde uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico. Essa é uma tarefa reflexiva ainda não enfrentada pela maioria dos operadores jurídicos e gestores de políticas urbanas, acarretando assim na reprodução sistemática de práticas administrativas obsoletas e de políticas públicas inaceitáveis no marco legal da nova ordem jurídico-urbanística vigente no país.

Isso será feito em conjunto com a análise dos critérios qualitativos e quantitativos adotados na fixação do que a lei estabelece como justa e prévia indenização. Isso porque o instituto da desapropriação só se perfectibiliza após o pagamento da indenização que, via de regra, é prévia, justa e em dinheiro, sendo certo que tal fato gera a expansão dos centros urbanos e o desenvolvimento da infraestrutura tem feito com que o Poder Público venha a intervir, de forma mais frequente, na propriedade privada.

Para cumprir tal mister será feito no capítulo 1 uma análise sobre a evolução histórica do direito de propriedade para se possa delimitar a sua atual aplicação no direito brasileiro e em observância ao exercício de sua função social.

A desapropriação é a única hipótese em que a intangibilidade da propriedade é excetuada na Constituição da República sendo necessária a realização de uma análise detida sobre o tema, que será efetuada no capítulo 3, para que possamos abordar, de forma cristalina, as suas espécies e casos de incidência disciplinadas por normas constitucionais e infraconstitucionais, pois se trata de um procedimento utilizado pela Administração para a aquisição de bens em virtude do adensamento das cidades ligado à crescente implantação de equipamentos públicos necessários ao desenvolvimento qualitativo da população.

Já o capítulo 2, abordará os princípios que regem o direito de propriedade e a desapropriação que devem ser observados no processo expropriatório. Isso porque há um antagonismo entre o interesse do Estado em adquirir a propriedade pagando um valor estipulado unilateralmente e o particular que não pretende ser expropriado e luta para receber o maior valor possível a título de indenização. Nesse antagonismo de vontade entre os particulares e o Estado, deve-se buscar um equilíbrio.

O capítulo 4 aborda os elementos necessários para a fixação de uma indenização equânime no curso do processo expropriatório. Deve-se considerar que se trata de um elemento fundamental, sendo certo que apresenta, via de regra, as seguintes características: previalidade no sentido de que o valor ofertado pelo expropriante, inicialmente, esteja em conformidade com o valor atual de mercado e que tal valor seja depositado em juízo antes de ser efetivada a transferência da propriedade ou da imissão provisória do Poder Público na posse; a justiça em que o Poder Judiciário se valerá de peritos auxiliares habilitados e especializados em avaliações para que se possa aferir tecnicamente o atual valor de mercado do bem e, por fim, o fato de que o pagamento deve ocorrer em dinheiro, isto é, deve ser paga em moeda corrente.

Por conta disso, este instituto merece uma releitura sob a ótica da atual Carta Magna de forma a compatibilizar o direito de expropriar com o direito de propriedade, evitando-se a violação constitucional e infraconstitucional do direito individual do particular, bem como o seu enriquecimento ilícito, buscando-se à justa indenização.

# CAPÍTULO 1: INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA

## 1.1 Direito de propriedade e sua evolução constitucional

No Brasil, a Constituição atribui a propriedade à qualidade de ser cumpridora de uma função social, por consequência, podemos dizer que o regime de propriedade cedeu em muito o caráter individualista para assumir um papel de socialização, intervindo o Estado na propriedade quando necessário, em busca das melhorias das condições da comunidade.

Isso quer dizer que o direito de propriedade ainda se reveste das características de absolutismo, de exclusividade e de irrevogabilidade, mas o domínio vem sofrendo limitações ao longo dos tempos, de conformidade com a nova ordem social que está surgindo na sociedade moderna, onde a intervenção do poder público faz-se cada vez mais necessária para restringir a liberdade individual e subordinar o direito de propriedade às exigências do bem comum.

Podemos pontuar que as Constituições brasileiras de 1824 a 1969 consagraram a propriedade como direito individual inviolável, sendo certo que a inclusão do princípio da função social da propriedade apenas se faz presente na Constituição de 1934. Entretanto, é a partir da expressão da Constituinte de 1946 que estatui o efetivo condicionamento da utilização da propriedade ao bem estar da coletividade.

Melhor dizendo, a primeira Constituição Brasileira foi a de 1824<sup>1</sup>, que acompanhou as ideias da Revolução Francesa consagrando o direito de propriedade em sua plenitude. O condicionamento ao cumprimento da função social da propriedade só vem aparecer no art. 34, da Constituição Federal de 1934, quando o modelo alemão de Weimar, já exercia grande influência em todo o mundo. Mas, esta Carta teve fim em 1937 quando Getúlio Vargas implantou o Estado Novo e impôs uma nova Constituição ao País, de inspiração polonesa e que não manteve os avanços anteriores.

A Carta Magna de 1946, já respirava outros ares de redemocratização que se seguiu ao final da Segunda Guerra Mundial, restaurando a necessidade de cumprimento da função social da propriedade, incluindo - se entre os princípios regentes da ordem econômica e social. As Constituições de 1967 e de 1969 também mantiveram a figura da função social da propriedade entre os princípios da ordem econômica e social. E por passar a possuir grande êxito, a função social da propriedade passou a ser manifestada em grandes eventos por

---

<sup>1</sup> OBERTO, Paula Baptista. *Direito Agrário: função social da propriedade; sua evolução e história*. Disponível em: < <http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/conteudo/fun%C3%A7%C3%A3o-social-da-propriedade-sua-evolu%C3%A7%C3%A3o-e-hist%C3%B3ria>>. Acesso em: 23 jan. 2018

professores baianos de todas as áreas. Como passou a ser de grande importância, tanto para o meio social como econômico, a Constituição de 1988 inova mais ainda, e avança a função social da propriedade entre os direitos e garantias individuais e coletivas.

Leonardo José Carneiro da Cunha<sup>2</sup>, Professor Adjunto da Faculdade de Direito do Recife – UFPE, faz uma catalogação constitucional sobre a desapropriação no Brasil, afirmando que em “todas as Constituições Republicanas, resta estabelecido que a desapropriação deve atender ao procedimento previsto em lei [...]”. Segundo o ilustre professor:

CF/1891, art. 72, parágrafo 17: “O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia” CF/1934, art. 113, nº. 17: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.” Constituição de 1937, art. 122, nº. 14: “o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício;” CF/1946, art. 141, parágrafo 16: “É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.” CF/1967, art. 150, parágrafo 22: “É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.” EC nº 1/1969, art. 153, parágrafo 22: “ § 22. É assegurado o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no artigo 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título de dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior. [...]” (negrito próprio)

Assim, somente é consagrado e amparado pelo sistema jurídico brasileiro o direito de propriedade enquanto e na medida em que estiver cumprindo sua função social.

A propriedade não deixa de ser um direito individual, mas passa a ser condicionado ao bem-estar da comunidade.

A limitação ocorreu em virtude de novo substrato aplicado ao direito de propriedade, derivado do repúdio ao individualismo econômico. Incorpora-se, aqui, a consagração da superioridade do interesse público sobre a individual, resguardando-se, no entanto, os pressupostos básicos do direito individual.

---

<sup>2</sup> CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 8ed. São Paulo: Didática, 2010, p. 633.

Em outras palavras, verifica-se que o regime de propriedade cedeu em muito o seu caráter individualista, para assumir o de socialização, intervindo o Estado na propriedade quando necessário.

Pode-se depreender diante do exposto que os fundamentos da intervenção do Estado na propriedade privada repousam na necessidade de proteção do Estado dos interesses da coletividade.

Acrescente-se o disposto pelo doutrinador Hely Lopes Meireles<sup>3</sup>:

Ao uso e gozo dos bens e riquezas particulares, o Poder Público impõe normas e limites, e quando o interesse público o exige, intervém na propriedade privada e na ordem econômica, através de atos de império tendentes a satisfazer as exigências coletivas e a reprimir a conduta antissocial da iniciativa particular

Sob outro enfoque, há várias teorias que procuram esclarecer o fundamento do direito de propriedade e a legitimidade desse direito. Pela teoria da ocupação, se sustenta que esta seria o fundamento da propriedade. A teoria da lei entende que a propriedade é concessão do direito positivo. Já a teoria da especificação afirma que só o trabalho, criador único de bens, constitui título legítimo para a propriedade. Por fim, a teoria da natureza humana sustenta que a propriedade é inerente à própria natureza humana, por representar a condição de existência, de liberdade e de expressão da criatura humana, sendo um pressuposto e instrumento de desenvolvimento intelectual e moral do homem<sup>4</sup>. Ao prever a propriedade como um direito fundamental, nossa Constituição adota a teoria da natureza humana.

Atualmente, a Constituição da República dá amparo legal para a ocorrência da intervenção do Estado na propriedade privada, uma vez que em seu art. 5º, XXII<sup>5</sup> garante o direito de propriedade ao mesmo tempo em que no inciso XXIII<sup>6</sup>, do artigo supracitado condiciona o instituto ao atendimento de sua função social.

Depreende-se, portanto, que as alterações havidas nos diversos textos constitucionais refletem as transformações sociais e políticas, as quais impingiram, nos vários momentos históricos, diferentes contornos a uma mesma moldura.

## **1.2 Conceito e Fundamento da Intervenção:**

A intervenção surge em virtude da necessidade de uma interferência estatal nas relações privadas, de forma mais contundente, em que o Estado passa a estar no centro das relações entre os particulares.

<sup>3</sup> MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 40ed. São Paulo: Malheiros. 2014, p.683

<sup>4</sup> HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação; doutrina e prática*. 7ed. São Paulo. 2007, p. 3

<sup>5</sup>BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em:

<[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 08 fev. 2018

<sup>6</sup> BRASIL, op.cit., nota 5

Não há como negar se trata de um poder jurídico do Estado, calcado em sua própria soberania (*ius imperii*) com a sujeição dos particulares.

Entende-se que há 02 (dois) fundamentos para que ocorra a intervenção. O primeiro seria o fundamento político em que haveria a proteção dos interesses da comunidade contra qualquer conduta antissocial de iniciativa popular. O segundo fundamento seria jurídico por se encontrar a matéria disciplinadas em normas constitucionais e infraconstitucionais, o que garantia a observância do princípio da segurança jurídica na perda da propriedade.

Para fins de desapropriação deve ser entendida como um ato do Poder Público pelo qual, em casos determinados ou ordenados por lei, o Estado intervém no sentido de transferir a posse e a propriedade de direitos a quem deles melhor se utilize, visando o bem comum ou coletivo, a utilidade pública ou o interesse social.

Isso ocorre em virtude da ampliação das intervenções públicas com a mudança na própria configuração estrutural do direito de propriedade ante a sua funcionalização social percebida de modo sensível em matéria urbanística e agrária.

Hely Lopes Meireles<sup>7</sup> joga luzes sobre o termo intervenção para o direito administrativo como sendo “todo ato do Poder Público que, fundado em lei, compulsoriamente, retira ou restringe direitos dominicais privados, ou seja, o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público”.

Busca-se propiciar o bem-estar social o Poder Público pode intervir na propriedade privada, dentro dos limites (normas legais e atos administrativos) atribuídos a cada entidade estatal, amparando o interesse público e garantindo os direitos individuais.

Assim, as intervenções na propriedade levadas a efeito pelo Estado são relevantes como instrumento de políticas públicas de melhor aproveitamento da propriedade e do espaço urbano e rural.

---

<sup>7</sup> MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 40ed. São Paulo: Malheiros. 2014, p.689



## **CAPÍTULO 2: PRINCÍPIOS QUE REGEM O DIREITO DE PROPRIEDADE E A DESAPROPRIAÇÃO**

A análise deste tema mostra-se necessária em virtude da importância da incidência dos princípios nesta matéria. Isso porque permite a correta interpretação do sistema jurídico, eis que tem por escopo efetuar a integração de várias partes do sistema.

De acordo como José Cretella Jr.<sup>8</sup>. “os princípios de uma ciência são as proposições básicas fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas subsequentes. Princípios, nesse sentido, são os alicerces da ciência”

Assim, os princípios buscam alicerçar uma estrutura, garantir a sua existência e a sua aplicabilidade.

Para este tópico destacaremos e analisaremos a incidência de sete princípios, quais sejam: a) supremacia do interesse público sobre o privado; b) princípio da função social da propriedade; b) legalidade; c) moralidade e impessoalidade; d) finalidade; e) proporcionalidade; f) judicialidade; g) publicidade.

### **2.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público**

Em um primeiro momento, destaca-se que o termo “interesse público” é um conceito jurídico indeterminado cujo real significado deve ser observado no caso concreto, bem como devemos levar em consideração a incidência do princípio da legalidade, pois a atividade administrativa é estritamente dependente de lei.

Em virtude de tal fato, a atuação administrativa é permeada pelo princípio da legalidade, balizador do Estado de Direito, a discricionariedade e os conceitos jurídicos indeterminados despontam como ferramentas essenciais para permitir que a Administração Pública seja mais eficiente ao buscar resolver os anseios da população.

Assim, o conceito jurídico indeterminado não pode ser entendido como uma “carta branca” ao Administrador, mas sim que “existe um dever jurídico de boa administração (...) porque a norma só quer a solução excelente. Se não for esta a adotada, haverá pura e simplesmente violação da norma de Direito, o que enseja correção jurisdicional, dado que terá havido vício de legitimidade”<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> CRETELLA JÚNIOR, José Apud MARTINS, Sérgio Pinto. *Manual de direito do trabalho*. 16ed. São Paulo. Atlas. 2002 p. 73

<sup>9</sup> MELLO, Celso Antônio bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 27

Trata-se de um princípio caracterizado por prerrogativas conferidas à Administração Pública, que atua em “patamar de superioridade”<sup>10</sup> em relação ao particular, o que não significa desrespeito a seus direitos. Ao contrário de tantos outros, como, por exemplo, a legalidade, o princípio da supremacia não está expressamente descrito na Carta de 1988, “sendo depreendido de inúmeras regras constitucionais que a ele aludem ou impliquem manifestações concretas dessa superioridade do interesse público”.

O Superior Tribunal de Justiça<sup>11</sup> apresentou o seguinte posicionamento:

O fundamento das ações expropriatórias é a supremacia do interesse público sobre o privado, que se fundamenta no poder de império da Administração. Mesmo que o imóvel - objeto da execução laboral - já tivesse sido efetivamente registrado em nome dos particulares -, tal fato não impediria o ajuizamento da ação de desapropriação, mas apenas imporia a sucessão no pólo passivo da demanda expropriatória.

Dessa forma, o Estado embora aja, de forma vertical, pois acaba por criar imposições que de alguma forma restringem o uso da propriedade pelo particular, mas busca da manutenção da estabilidade da ordem social.

## 2.2 Princípio da Função Social da Propriedade

No Brasil, a ideia de função social da propriedade entrou no cotidiano jurídico na CF/46, dada a interrupção do Estado Novo, pois, embora houvesse disposição constitucional acerca da regulação legal da propriedade, a vontade do regime ditatorial prevalecia em todas as ocasiões. Este princípio foi catalogado pela primeira vez na CF/67 e com a redação dada pela EC n.1 de 1969 incluiu a função social como princípio da ordem econômica e social em seu art. 160, III, coexistente com a garantia da propriedade privada.

Na Constituição atual encontra-se prevista no art. 5º, incisos XXII, XXIII e no art. 170, inciso II, da CRFB/88<sup>12</sup> e tem por objetivo erradicar algumas deformidades existentes na sociedade, nas quais o interesse egoístico do indivíduo põe em risco os interesses coletivos e como colocada na Constituição da República, além de ser princípio predominante da ordem econômica, está inserida no contexto dos direitos e garantias fundamentais. Por isso é cláusula pétrea de efeito imediato, não podendo ser alterada ou revogada.

O proprietário poderá usar, gozar e dispor da propriedade respeitando o direito da coletividade de ter o mesmo direito se o titular não der a necessária utilidade ao bem do qual é o seu primeiro destinatário.

<sup>10</sup> MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 5 ed. Rio de Janeiro, Niterói: Impetus, 2011, p. 26.

<sup>11</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EDcl no CC 89288/AC. Relator: Castro Meira. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=desapropriacao+e+supremacia+e+interesse+publico&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

<sup>12</sup> BRASIL, op.cit., nota 5

Este pressuposto constitucional não afasta nem suprime o direito em si, mas apenas busca conciliar os interesses individuais e sociais com a busca de uma sociedade mais igualitária, sendo certo que apenas em caso de conflito é que o Estado dá primazia aos interesses da coletividade.

## **2.3 Princípio da legalidade**

O Princípio da legalidade aparece simultaneamente como um limite e como uma garantia, pois ao mesmo tempo em que é um limite a atuação do Poder Público, visto que este só poderá atuar com base na lei, também é uma garantia aos administrados, visto que só deveremos cumprir as exigências do Estado se estiverem previstas na lei

Pautando-se pelas normas vigentes no ordenamento, o poder de retirar um bem do patrimônio do seu proprietário deve enquadrar-se nos parâmetros e procedimentos fixados na legislação, para exercer-se de modo válido e observar as garantias conferidas ao proprietário.

Busca-se, assim, coibir a possibilidade do gestor público agir, no decorrer da desapropriação, por conta própria, tendo sua eficácia através da execução jurídica dos atos de improbidade, evitando a falta de vinculação à norma e, principalmente, a corrupção no sistema. Essa preocupação se faz constante para que seja atingido o objetivo maior para o país, o interesse público, através da ordem e da justiça.

## **2.4 Princípios da moralidade e da impessoalidade**

A moralidade deve ser entendida como uma exigência de compatibilidade da atividade administrativa com os valores éticos genericamente considerados.

Nos dizeres de Marçal Justen Filho<sup>13</sup> “o princípio da moralidade interdita a obtenção de vantagens não respaldadas pela boa-fé. Exclui a legitimidade de condutas fundadas em subterfúgios, no aproveitamento da ausência de conhecimento ou de condições de defesa do próximo”.

Já o princípio da impessoalidade estabelece o dever de imparcialidade na defesa do interesse público, impedindo discriminações e privilégios indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa.

A incidência deles busca impedir que a desapropriação seja meio de beneficiar ou prejudicar este ou aquele, seja instrumento de vingança, de represália política, de especulação imobiliária.

---

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p 203

## 2.5 Princípio da finalidade

Este princípio orienta que as normas administrativas devem ter como objetivo o interesse público não lhe sendo dado satisfazer pretensões particulares, deduzidas por pessoas determinadas, quer para favorecer, quer para prejudicar alguém e de acordo com Maria Sylvia Zanella de Pietro<sup>14</sup> “está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento de sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda sua atuação”.

O fim de interesse coletivo a ser perseguido é, portanto, uma elementar indissociável de toda postura administrativa sob pena de esta emergir inválida. Isso quer dizer que o administrador somente pode atuar visando ao interesse público, ou seja, a interesses gerais, não lhe sendo dado satisfazer pretensões de particulares, deduzidas por pessoas determinadas, quer para favorecer ou prejudicar indevidamente.

## 2.6 Princípio da proporcionalidade

Entende-se a proporcionalidade como sendo o equilíbrio exigido entre os meios e fins dos atos administrativos. Este princípio não está expresso na Constituição Federal, porém é depreendido por meio de interpretação teológica.

Trata-se é uma condição de existência para ordenamento jurídico brasileiro, pois aquele faz com que a função do direito seja cumprida, que é solucionar conflitos, já que como os direitos fundamentais não têm hierarquia, e concorrem entre si, se não houvesse ponderação, haveria um verdadeiro caos, pois, quando houvesse colisão no caso concreto, não seria possível solucionar conflitos.

O professor José dos Santos Carvalho Filho<sup>15</sup> entende que o procedimento administrativo de desapropriação deve ser feito com aplicação do princípio da proporcionalidade, de sorte a evitar a arbitrariedade do expropriante. Para tanto, devem ser analisados os motivos reais, justificadores da intenção do administrador público, em lugar da mera adequação legal e constitucional, além de se efetuar “controle da adequação do processo de desapropriação aos fins desejados pelo Poder Público”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14ª ed. S. Paulo: Atlas, 2002, p. 82

<sup>15</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 22ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 362

<sup>16</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. *Ibidem*, p. 362.

Em decorrência de sua complexidade, o princípio da proporcionalidade em seu sentido amplo terminou por ser subdividido em três princípios: princípio da adequação, princípio da necessidade e princípio da proporcionalidade em sentido estrito.

O princípio da adequação, também chamado de princípio da idoneidade ou princípio da utilidade, está relacionado à capacidade de a medida adotada pelo Estado ser apta para a consecução da finalidade pretendida. Isto é, a equivalência dos meios adotados pela Administração Pública para a realização dos fins perseguidos pela mesma.

O princípio da necessidade, também conhecido por princípio da intervenção mínima, da subsidiariedade, do meio mais brando, do meio mais moderado, etc., cita que a medida adotada pela Administração Pública só será legítima se houver um conflito real. Tal princípio afirma que havendo conflito entre direitos fundamentais, a solução a ser tomada deve ser a menos prejudicial possível, uma vez que um direito, no caso concreto se sobressairá, mas o outro direito não pode sofrer completa anulação.

O princípio da proporcionalidade em sentido estrito cita que quando há um conflito de direitos a solução para o caso irá privilegiar um direito em detrimento de outro. Busca-se, por meio deste princípio, verificar a importância do direito que está sendo prevalecido e o impacto positivo de limitar o outro direito.

Assim, a relevância desse princípio na expropriação, é que não se pode “sacrificar um direito ou uma liberdade sem vantagem para a coletividade”<sup>17</sup>, sob pena de invalidação do “fundamento social do ato de polícia, pela desproporcionalidade da medida”<sup>18</sup>.

## **2.7 Princípio da judicialidade**

O princípio da judicialidade, ou do monopólio judicial, é corolário da exigência do devido processo legal para propiciar a perda da propriedade no sentido de que será apenas pelo Poder Judiciário que poderá determinar de forma definitiva a transferência da propriedade para o desapropriante, ainda que haja discordância do proprietário. Isso porque certos direitos constitucionais só podem ser restritos com autorização de um órgão judicial, por decisão motivada que poderá ocorrer prévia ou imediatamente após a ingerência.

Assim, evita-se a utilização do instituto com fundamento político ou de maneira arbitrária.

---

<sup>17</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 139.

<sup>18</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Ibidem, p. 139.

## 2.9 Princípio da publicidade

Este princípio exige que os atos estatais sejam levados ao conhecimento de todos, salvo as hipóteses em se exige o sigilo. Isso porque a Administração deve dar total transparência a todos os atos que forem praticados e fornecer as informações solicitadas pelos particulares sejam públicas, de interesse pessoal ou mesmo personalíssimas que constem em bancos de dados públicos, salvo os atos protegidos por sigilo.

Nos dizeres de Marçal Justen Filho<sup>19</sup>

A publicidade desempenha duas funções complementares. Por um lado, assegura a todos o poder de obter informações relativamente às ações e omissões praticadas por agentes estatais e mesmo não estatais, quando na gestão de recursos públicos. Por outro lado, a garantia do conhecimento por quaisquer terceiros é um fator de desincentivo à prática de atos reprováveis, eis que eleva a possibilidade de que as práticas reprováveis sejam reveladas.

Em virtude disso, na desapropriação, há o ato declaratório do interesse coletivo, quer oriundo do Executivo ou do Legislativo, de qualquer das esferas políticas da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), que deve ser publicado em órgão oficial, ou ainda na imprensa local, se assim norma legal exigir.

---

<sup>19</sup> FILHO JUSTEN, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p.203

### CAPÍTULO 3: DESAPROPRIAÇÃO:

O termo “desapropriação” envolve o sentido inverso de “apropriação”, termo este que encerra a ideia fundamental de “tornar próprio”, ou incorporar, agregar, adquirir. “Desapropriação” é antônimo daquele, e, pois, contém a ideia oposta no significado de perda, desincorporação, desagregação, afastamento, privação do que é próprio<sup>20</sup>.

Ela ocorre quando o poder público, necessitando de um bem para fins de interesse público, retira-o do patrimônio do proprietário, mediante prévia e justa indenização e apresenta as seguintes características, a saber: a) é uma figura jurídica que expressa a face autoridade da Administração, acarretando limitação ao caráter perpétuo do direito de propriedade; b) tem como resultado a retirada de um bem do patrimônio do seu proprietário; c) tem por fim o atendimento do interesse público, visando a um resultado benéfico a toda a coletividade; d) em troca do vínculo de domínio, o proprietário recebe uma indenização.

Trata-se, outrossim, de uma forma originária de aquisição da propriedade, isto é, quando a causa que atribui a propriedade a alguém não se vincula a qualquer título anterior. Não há sucessão de proprietários.

Nesse sentido, Pontes de Miranda<sup>21</sup>:

A perda da propriedade acontece ainda que tenha corrido o pleito contra quem não era o dono: a desapropriação apanha o bem; e desliga-o de qualquer apropriação desde esse momento, o que põe em evidência o caráter absoluto da eficácia desapropriativa. A aquisição posterior é originária; nada tem com o proprietário anterior, que perde a propriedade. A aquisição é *erga omnes*, incólume a qualquer pretensão do que teria sido injustamente demandado. A citação faz-se na pessoa do proprietário, no sentido mais largo, não porque se trate de pessoa de que vai haver o bem, e sim porque é a pessoa que consta ser dono do bem... se há aquisição da propriedade, após o acordo, ou após a sentença, tal aquisição é originária, desde a transcrição, se se trata de bem imóvel...a expropriação cria domínio público. Nem sempre esse domínio sucede a ela, nem a titularidade do direito, a respeito do bem, posterior à perda da propriedade pelo desapropriando, tem qualquer ligação de efeito a causa com a desapropriação.

Em virtude disso, a desapropriação é, por sim mesma, suficiente para instaurar a propriedade em favor do Poder Público, independentemente de qualquer vinculação com o título jurídico do anterior proprietário.

Esse fato gera as seguintes consequências: a) se o Poder Público desapropriar um bem e indenizar, erroneamente, a quem não for seu legítimo proprietário, nem por isso invalida a expropriação e se obriga a realização de novo processo expropriatório; b) uma vez efetuada a

<sup>20</sup> RIZZARDO, Arnaldo. *Direito das coisas*. Rio de Janeiro: Forense, 5ªed, 2011, p.394

<sup>21</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967, com a emenda n. 1 de 1969*. 2ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, p. 435-436

desapropriação, os ônus reais que incidam sobre o imóvel extinguem-se desde logo no sentido de que o bem é adquirido livre de quaisquer gravames reais que sobre ele pudessem pesar.

Pontua-se que o Poder de Polícia, instrumento usado para intervenção do Estado na propriedade privada, do qual é expressão a própria desapropriação, é definido como a atividade administrativa que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, bem como regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público. Em seu sentido amplo impõe ao administrado a obrigação de fazer, não fazer e de tolerar.

A Professora Fernanda Marinela<sup>22</sup> entende de modo diverso, aduzindo não ser possível verificar a incidência do Poder de Polícia na desapropriação, uma vez que o Estado adquire efetivamente a propriedade, em lugar de impor-lhe uma limitação. Pondera-se, porém, que no curso da expropriação, o particular submete-se à vontade estatal, quando, por exemplo, entrega sua propriedade antes do pagamento completo da indenização, em vista da urgência na imissão da posse. O cerne, contudo, não está no instituto administrativo a ser aplicado, mas na ponderação, da qual resulta atividade que gera prejuízos insignificantes, quando comparados ao bem-estar social. Pode-se citar como exemplo a materialização do direito à moradia, uma vez que a adoção desta medida poderá reduzir a ocupação irregular de áreas de risco e garantir a população mais carente o acesso à terra urbanizada.

Em regra, a desapropriação é classificada em três modalidades: 1ª) comum ou ordinária; 2ª) sancionatória ou extraordinária, prevista no plano diretor, nos termos da Lei nº. 10.257/01<sup>23</sup> e na Constituição Federal de 1988 em seu art. 182<sup>24</sup>; 3ª) indireta, descrita pelo não uso adequado do procedimento.

A desapropriação ordinária, clássica ou comum, é aquela espécie geral, contemplada no art. 5º, XXIV, da CRFB/88<sup>25</sup>, que preenche os requisitos constitucionais de utilidade pública, necessidade pública, interesse social e indenização prévia e justa, sendo certo que esta modalidade expropriatória pode incidir sobre quaisquer bens, salvaguardando-se aqueles manifestos em lei, além disso, não se faz presente a figura do *ius puniendi*, eis que não dá ensejo a qualquer meio de punição.

A desapropriação extraordinária, a qual se subdivide em urbanística sancionatória, rural e confiscatória. A expropriação urbanística sancionatória tem fulcro no art. 182, §4º, III,

---

<sup>22</sup> MARINELA, Fernanda. op cit, p. 840

<sup>23</sup> BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 09 fev. 2018

<sup>24</sup> BRASIL, op.cit., nota 5

<sup>25</sup> Ibid.



da CRFB/88<sup>26</sup>, sendo aplicada como punição aquele proprietário que não obedecer à obrigação de motivar o conveniente aproveitamento da sua propriedade, segundo o Plano Diretor do Município em que está localizado o bem imóvel. O Poder Público não pode deixar que o particular fique em estado de inércia, por isso, se faz necessária esta medida, para que o desenvolvimento urbano tenha prosseguimento. O Plano Diretor é o artefato administrativo, a ideia de planejamento que estatui as metas a serem alcançadas pelo Município, bem como a normatização do desenvolvimento urbanístico, regras comuns, instruções e pontos afins. No entanto, para se consolidar a eficácia do dispositivo constitucional supracitado, foi fundamental a edição do Estatuto da Cidade, isto é, a Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001<sup>27</sup>, para que fosse regulamentada e estipulada a forma como se poderia executar a expropriação urbanística sancionatória. A desapropriação rural encontra-se prevista no art. 184, da Constituição Federal<sup>28</sup> e recai sobre bens imóveis provindos da zona rural com propósito de reforma agrária. A desapropriação confiscatória, também conhecida pela doutrina como expropriação de glebas de terra em que sejam cultivadas plantas psicotrópicas ou, ainda, expropriação de propriedade nociva. Com guarida no art. 243, da Magna Carta, e disciplina na Lei nº. 8.257, de 26 de novembro de 1991<sup>29</sup>, este tipo expropriatório diverge de todos os outros por ter uma peculiaridade exclusivamente sua, qual seja, a de negar ao dominus da propriedade o justo ressarcimento pecuniário pela desapropriação realizada – motivo pelo qual é igualado ao confisco. Trata-se de uma supressão da propriedade privada sofrida por aqueles que nela cultivam ilicitamente plantas psicotrópicas.

A desapropriação indireta ocorre quando o Estado se apropria de bem particular, sem observância dos requisitos arvorados na declaração e da indenização prévia. Assim, pode-se concluir que esta modalidade não nutre qualquer relação com os termos previstos na Constituição da República nem nos diplomas infraconstitucionais. Tal fato deriva da premissa que inexistente prévia indenização, bem como o Poder Público não emite a necessária declaração indicativa de interesse.

---

<sup>26</sup> BRASIL, op.cit., nota 5

<sup>27</sup> BRASIL, op. cit., nota 23

<sup>28</sup> BRASIL, op. cit., nota 5

<sup>29</sup> BRASIL, *Lei nº. 8.257*, de 26 de novembro de 1991. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8257.htm)>. Acesso em: 09 fev. 2018

### 3.1 Natureza jurídica da desapropriação

A natureza jurídica da desapropriação apresenta divergência doutrinária. Isso porque para José dos Santos Carvalho Filho<sup>30</sup> :

A natureza da desapropriação, como já antecipamos, é a de procedimento administrativo e, quase sempre, também judicial. Procedimento é o conjunto de atos e atividades, devidamente formalizados e produzidos com sequência, com vistas a ser alcançado determinado objetivo. No procedimento de desapropriação, tais atos se originam não somente do Poder Público, mas também do particular proprietário. Seja como for, é essencial que sejam formalizados esses atos, tanto para a garantia de uma parte quanto da outra.

Já para Pontes de Miranda<sup>31</sup> a desapropriação é estudada sob o enfoque do direito público e para tanto afirma:

A desapropriação é de direito público, e só de direito público, constitucional, administrativo.

O que é de direito civil é um de seus efeitos, o principal deles que é a perda de propriedade

O direito civil não rege, de modo nenhum, a desapropriação; a desapropriação, já no plano da eficácia atinge o direito civil, e a ela, somente por isso, tem o direito civil de aludir como um dos modos de perda da propriedade

Em virtude disso, pode-se concluir, sob um aspecto, de que a matéria é tratada, de forma precípua, em âmbito de direito constitucional, direito administrativo e direito civil. No primeiro caso, porque a Constituição reza acerca de direito individuais e coletivos, estabelecendo os fundamentos para a desapropriação. Na segunda matéria, há a determinação de como se dá a aplicação do instituto, determinando a competência e a finalidade para expropriar. No último caso, há a incidência no âmbito da eficácia por reconhecer na desapropriação uma forma legal de cessar, além do domínio e da posse, os direitos e obrigações.

Já sob outro aspecto, a desapropriação pode ser considerada como sendo de natureza jurídica híbrida, eis que começa administrativamente e, quase sempre, desemboca na esfera judicial. Há o procedimento administrativo, que consiste em um conjunto ordenado de atos administrativos. Por este motivo, a desapropriação não pode ser tratada como um ato jurídico isolado ou um fato administrativo, nem mesmo como processo administrativo. Somado a isso, ao afirmar que a desapropriação é um processo administrativo, reforça-se a ideia de que a referida sequência de atos encontra-se submetida diretamente à incidência dos princípios e normas do Direito Administrativo, e não de outro ramo jurídico.

<sup>30</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 22ªed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 775

<sup>31</sup> PONTES DE MIRANDA. Francisco Cavalcanti. *Tratado de direito privado, parte especial, tomo XI – direito das coisas: propriedade. Aquisição da propriedade imobiliária*. 2ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971, p.152

Portanto, para parte da doutrina supracitada, ao analisar a natureza jurídica da desapropriação, constata-se que a matéria é regida de forma interdisciplinar com a prevalência do direito administrativo caracterizado como ramo do direito público e em virtude disso pode-se concluir que o poder de desapropriar não é discricionário. Isso porque ele não é só de exercício condicionado a um motivo ou a um fim, cuja existência é suscetível de verificação, mas também o ato se destina a modificar uma situação jurídica individual, formal e especificamente garantida pela Constituição que é o direito de propriedade.

Complementando a natureza híbrida da desapropriação. Isso porque há um processo administrativo quando há um acordo entre o Poder Público e o expropriado, ou seja, preconiza-se como vantagem a sua rapidez e economia quando a oferta de indenização é aceita logo de plano. Caso contrário, haverá o processo judicial em que caberá ao Poder Judiciário a estipulação do valor justo a ser pago pelo imóvel.

### **3.2 Normas infraconstitucionais que disciplinam a Desapropriação.**

a) Decreto-lei 3.365, de 21.06.1941<sup>32</sup>, com alterações posteriores, contém normas materiais e processuais sobre a desapropriação em geral; arrola os casos de utilidade pública que permitem à autoridade usar o poder expropriatório.

Entretanto, há alguns pontos que não se enquadram aos princípios constitucionais que norteiam a atuação da Administração Pública, além da existência de princípios processuais moderno. Acresça-se a isso a consolidação do Estado Democrático de Direito que não permite mais que o Juiz permaneça inerte quando da análise do exame de utilidade pública declarada pelo Executivo.

Atualmente, caso haja uma ilegalidade praticada pelo Executivo, caberá ao Juiz verificar se há ou não os requisitos necessários para a declaração de utilidade pública.

Registra-se os dizeres da professora Odete Medauar<sup>33</sup> no sentido de que:

Já houve tentativa de se editar nova lei geral de desapropriação, no início da década de 80; na verdade, nova lei deveria ser editada, visando, sobretudo, a inserir seus preceitos no contexto atual do direito administrativo e do Estado brasileiro, a assimilar a rica elaboração judicial e a responsabilizar autoridades por desapropriações levianas, desvirtuadas e desprovidas de respaldo financeiro; em nova disciplina legal da desapropriação deve-se adotar o esquema processual, em âmbito administrativo, com audiência ou consulta pública, à semelhança do que existe na França, na Bélgica e na Espanha, com obrigatoriedade de uma fase administrativa de acordo;

Por conta disso, os princípios constitucionais da separação de poderes e da supremacia do interesse público devem ser analisados à luz do caso concreto e de acordo com o princípio

<sup>32</sup> BRASIL. *Decreto Lei n. 3.365*, de 21 de junho de 1941. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2018

<sup>33</sup> MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 19 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 414

da proporcionalidade, a fim de que não sejam abolidos os demais princípios que norteiam a Constituição da República, dentre eles os princípios que fundamentam os direitos individuais.

b) Lei n. 4.132, de 10.09.1962<sup>34</sup> - especifica os casos de desapropriação por interesse social, determinando, no que for omissa, a aplicação do Dec.-lei 3.365/41, inclusive quanto ao processo judicial e à indenização. O interesse social está diretamente relacionado à justa distribuição da propriedade e se destina a prestigiar a concretude das finalidades sociais.

Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>35</sup>:

O interesse social ocorre quando as circunstâncias impõem a distribuição ou o condicionamento da propriedade para seu melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade ou de categorias sociais merecedoras de amparo específico do Poder Público.

O que convém assinalar, desde logo, é que os bens desapropriados por interesse social não se destinam à Administração ou a seus delegados, mas sim à coletividade ou, mesmo, a certos beneficiários que a lei credencia para recebe-los e utiliza-los convenientemente.

Deve-se levar em consideração que o Poder Público almeja, por meio dessa modalidade de desapropriação dar um melhor aproveitamento, utilização ou produtividade da propriedade em benefício da coletividade.

c) Decreto-lei 1.075, de 22.01.1970<sup>36</sup> - Este diploma legal trata sobre o instituto da imissão provisória na posse, fenômeno que pode ocorrer durante o processo expropriatório realizado pelo Poder Público para tomar para si a titularidade de propriedade pertencente a um particular, pagando-lhe uma indenização prévia e justa, mas não podemos olvidar a necessidade de interpretar sistematicamente toda a legislação pertinente para chegar a um melhor entendimento sobre o assunto.

d) Lei n. 8.629, de 25.02.1993<sup>37</sup>, com alterações posteriores - regulamenta dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária que pode ser entendida como o instituto de que visa a melhor distribuição das terras no nosso país, e também visa a correta utilização das terras, avaliando se sua função social tem sido cumprida nos termos da lei.

Busca-se combater o latifúndio para que se promova a justa distribuição de terras, ajuda na consolidação da igualdade econômica e financeira do país com a redução da miséria social presente no Brasil.

<sup>34</sup> BRASIL. Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm)> Acesso em: 26 jan. 2018

<sup>35</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.155

<sup>36</sup> BRASIL. Decreto Lei 1.075, de 22 de janeiro de 1970. Disponível em: <

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/De11075.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De11075.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2018

<sup>37</sup> BRASIL. Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: <

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2018

e) Lei Complementar n. 76, de 06.07.1993<sup>38</sup>, com alterações posteriores - dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária e se deve levar em consideração as três ponderações feitas por Marcos Afonso Borges<sup>39</sup>:

de que o processo judicial de desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária é um processo de conhecimento, declaratório, constitutivo e condenatório; b) o seu procedimento é especial de jurisdição contenciosa, disciplinado pela Lei Complementar nº 76/93, com modificações introduzidas pela Lei Complementar 88/96; c) a mencionada Lei Complementar 76/93 emprega termos não técnicos e contém disposições inconstitucionais.

f) Lei n. 10.257, de 10.07.2001<sup>40</sup>, O art. 8.º disciplina a desapropriação-sanção, prevista no art. 182, § 4.º, III<sup>41</sup>, como terceiro tipo sucessivo de consequência pelo não adequado aproveitamento do solo urbano, nos moldes fixados em lei específica municipal para área incluída no plano diretor; o pagamento da indenização se efetua em títulos da dívida pública, com prévia aprovação do Senado Federal, sendo resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas; são assegurados o valor real da indenização e juros legais de seis por cento ao ano; o Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

Serão expostas, a seguir, as linhas fundamentais da desapropriação em geral, com base no Dec.-lei 3.365/41<sup>42</sup> e na Lei 4.132/62<sup>43</sup>, visto tratarem dos casos mais frequentes na Administração.

### 3.3 Espécies de Desapropriação

a) Desapropriação por zona ou extensiva

Encontra-se prevista no art. 4º do Decreto Lei 3.365/41<sup>44</sup> e ocorre quando o Poder Público opta por desapropriar as áreas contíguas àquelas necessárias para a obra pública, seja pra futuras ampliações, seja para se apropriar de eventual valorização.

Nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>45</sup>:

<sup>38</sup> BRASIL. *Lei Complementar 76*, de 06 de julho de 1993. Disponível em: < [www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/LCP/Lcp76.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp76.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2018

<sup>39</sup> BORGES, Marcos Afonso. *O processo de desapropriação para fins de reforma agrária*. Disponível em: < <http://www.ablj.org.br/revistas/revista16/revista16%20%20MARCOS%20AFONSO%20BORGES%20%E2%80%93%20O%20Processo%20de%20Desapropria%C3%A7%C3%A3o%20para%20fins%20de%20Reforma%20Agr%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2017

<sup>40</sup> BRASIL, op.cit., nota 23

<sup>41</sup> BRASIL, op.cit., nota 5

<sup>42</sup> BRASIL, op. cit., nota 32

<sup>43</sup> BRASIL, op. cit., nota 34

<sup>44</sup> BRASIL, op. cit., nota 32

<sup>45</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 2000, p.913

É a desapropriação de uma área maior que a necessária à realização de uma obra ou serviço, por abranger a zona contígua a ela, tendo em vista ou reserva-la para ulterior desenvolvimento da obra ou revende-la, a fim de absorver a valorização extraordinária que receberá em decorrência da própria execução do projeto.

Essa modalidade de desapropriação se verifica quando há uma valorização extraordinária do bem.

Pontua-se que a doutrina diverge sobre a aceitação dessa espécie de desapropriação quando há a apropriação de eventual valorização. Isso porque para Coelho<sup>46</sup> a valorização já seria objeto da instituição da contribuição de melhoria. Já para Figueiredo<sup>47</sup> esta modalidade de desapropriação atende ao interesse público, legitimando-se quando cumprida a função social da propriedade.

Entretanto, prevalece a admissão da desapropriação por zona, eis que, nos termos da jurisprudência do STJ<sup>48</sup>:

Na desapropriação, direta ou indireta, quando há valorização da área remanescente não desapropriada em decorrência de obra ou serviço público, dispõe o Estado de três instrumentos legais para evitar que a mais valia, decorrente da iniciativa estatal, locuplete sem justa causa o patrimônio de um ou de poucos: a desapropriação por zona ou extensiva, a cobrança de contribuição de melhoria e o abatimento proporcional, na indenização a ser paga, da valorização trazida ao imóvel

Portanto, entende-se que essa espécie de desapropriação consiste, na possibilidade de o poder expropriante também desapropriar áreas contíguas às declaradas de utilidade pública, quer para ampliação ulterior da obra, quer porque a área contígua irá se valorizar sensivelmente e esta mais valia não deverá ser desfrutada apenas pelo proprietário

#### b) Desapropriação para industrialização ou urbanização

Encontra-se prevista no art. 5, I, do Decreto Lei 3.365/41<sup>49</sup> em que:

se consideram casos de utilidade pública: a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos, a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais.

A desapropriação urbanística é aquela que se faz em relação à área incluída no Plano Diretor, para fins de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e assegurar o bem-estar de seus habitantes.

Dessa forma, a propriedade pode ser vista sob dois aspectos: o individual e o metaindividual, cuja atribuição recai sobre o ente estatal, que a regulará, harmonizando

<sup>46</sup> COELHO, Paulo Magalhães da Costa. *Manual de direito administrativo*. 19ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.473

<sup>47</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p343

<sup>48</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 951.533/MG. Relator: Ministro Castro Meira. DJ 1 fev. 2007. Disponível em:

<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=951533&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=tr> ue Acesso em: 01 de fev. de 2018.

<sup>49</sup> BRASIL, op.cit., nota 32

interesses. Para tanto, a Administração utiliza-se do direito urbanístico, o qual disciplinará os espaços habitáveis. José dos Santos Carvalho Filho<sup>50</sup>, citando José Afonso da Silva, define direito urbanístico pelo conjunto de normas positivas organizatórias dos “espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”

c) Desapropriação Indireta ou desapossamento administrativo

Ocorre quando o poder público se apossa de um bem ou parte de um bem, sem consentimento do proprietário ou sem o devido processo legal, que é a desapropriação.

Neste caso, a desapropriação se processa sem a observância do procedimento legal estipulados, sendo por esse fato equipara a um esbulho.

Melhor dizendo, trata-se de um caso de tredestinação que pode ser considerada lícita ou ilícita. A primeira ocorre quando, persistindo o interesse público, o expropriante dispensa ao bem desapropriado destino diverso do que planejara no início. Nesse caso, o motivo expropriatório continua revestido de interesse público, tendo-se alterado apenas um aspecto específico situado dentro desse mesmo interesse público. A tredestinação ilícita, por sua vez, se dá quando o poder público não confere ao imóvel a utilidade inicialmente prevista, satisfazendo interesses privados.

Nos dizeres de Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>51</sup>

(...) Não devem ser confundidos os termos tredestinação, desdestinação e adestinação. A tresdestinação, como já assinalado, é o desvio de finalidade por parte do Poder Público que utiliza o bem desapropriado para atender finalidade ilegítima (ex: venda do bem desapropriado para empresa privada). Quando ilícita, gera direito à retrocessão. Por outro lado, a desdestinação envolve a supressão da afetação do bem desapropriado. Na hipótese, o bem desapropriado é inicialmente afetado ao interesse público, mas, posteriormente, ocorre a desafetação (ex: bem desapropriado é utilizado como escola pública que vem a ser desativada). Nesse caso, não há que falar em retrocessão, pois o bem chegou a ser utilizado na satisfação do interesse público. Por fim, a adestinação significa a ausência de qualquer destinação ao bem desapropriado, revelando hipótese de completa omissão do Poder Público (ex: bem é desapropriado, mas permanece desafetado, na qualidade de bem dominical)

d) Desapropriação por necessidade pública ou utilidade pública

Encontra-se prevista no art. 5º do Decreto-lei n. 3.365/41<sup>52</sup>, sendo certo que a necessidade pública para fins de desapropriação ocorre quando o Poder Público defronta-se com um problema urgente e inadiável, só removível mediante a transferência do bem particular a seu domínio.

<sup>50</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Comentários ao Estatuto da Cidade. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 06.

<sup>51</sup> Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 3ed. São Paulo: Editora Método, 2013. p. 588

<sup>52</sup> BRASIL, op. cit., nota 18

A desapropriação por necessidade pública delinea-se pela situação de urgência, inesperada, de essencialidade tamanha a justificar a transferência dos bens à Administração.

Esse procedimento administrativo retrata a existência de uma sequência de atos e atividades do Estado e do proprietário, desenvolvidos nas esferas administrativa e judicial, sob o regime de direito público, caracterizando a supremacia do Estado sobre o indivíduo-proprietário. Administrativamente, a desapropriação por utilidade pública se desenvolve em duas fases: declaratória e executória. De acordo com o Decreto-lei nº. 3.365/41<sup>53</sup>, na primeira fase, nos termos dos arts. 2º e 6º, o Poder Público declara como utilidade pública determinada área, mediante decreto-legislativo, o qual possui natureza de lei de efeitos concretos, representativa de ato administrativo, com validade de cinco anos, sob pena de caducidade.

Sobre o abandono acertado da dicotomia necessidade pública e utilidade pública, leciona Seabra Fagundes<sup>54</sup>:

A distinção estabelecida tinha, segundo o sistema daquela lei, a sua razão de ser. É que, em se tratando de necessidade, a verificação da sua existência seria feita, 'a requerimento do procurador da Fazenda Pública, perante o Juiz do domicílio do proprietário', enquanto, nos casos de utilidade, a verificação do motivo teria lugar por ato do 'Corpo Legislativo', perante o qual seria levada a requisição do procurador da Fazenda Pública.

Posteriormente, alterado e uniformizado o processo de verificação do motivo da desapropriação, desapareceu qualquer justificativa àquela duplicidade. A utilidade, tendo um sentido mais amplo, é compreensiva da necessidade, de modo que a menção desta se torna desnecessária, uma vez mencionada aquela.

Foi atendendo a isto que o legislador ordinário, na elaboração da atual lei de desapropriações, deixou de parte a dúplice expressão constitucional unificando todos os motivos do exproprioamento como utilidade pública.

A despeito do abandono da aludida dicotomia pelo legislador de 1941, a doutrina nacional ainda se ocupa da distinção entre utilidade e necessidade pública. Para Matos de Vasconcelos<sup>55</sup>:

Nada mais relativo do que o conceito de utilidade pública, de sorte a diferenciá-lo com rigor da necessidade pública. O conceito de utilidade é, pois, mutável, no tempo e no espaço. A evolução constante da inteligência, o arrojo das concepções criadoras do gênio humano, o progresso cada vez mais intensivo, a ânsia de melhorar e aperfeiçoar tornam plástico o sentido de utilidade. É evidente, pois, que na declaração de utilidade pública, está muita vez, o império da necessidade, de sorte a tornar o fato premente e inadiável.

Em linhas gerais, portanto, poder-se-ia vislumbrar na premência da situação o marco peculiar de diferenciação entre necessidade e utilidade.

#### e) Desapropriação por interesse social

<sup>53</sup> BRASIL, op. cit., nota 18

<sup>54</sup> FAGUNDES, Seabra. *Da desapropriação no direito brasileiro*. São Paulo; Freitas Bastos, 1942, p. 20-21

<sup>55</sup> VASCONCELOS, Matos de. *Direito Administrativo*. 1937, v.II, p. 172-173



O Estado, para impor um melhor aproveitamento da terra rural ou para prestigiar certas camadas sociais, adquire a propriedade de alguém e a trespassa a terceiro. Essa desapropriação é de interesse da coletividade e encontra-se prevista nos arts. 1º e 2º da Lei federal n. 4132/62<sup>56</sup>.

O interesse social, previsto no art. 2º, da Lei nº. 4.132/962<sup>57</sup>, caracteriza-se pela conveniência social, conforme objetivo da República Brasileira em reduzir as desigualdades sociais e regionais prevista no art. 3º, III, da Constituição da República<sup>58</sup>. Assim, a Administração pode apoderar-se do bem particular para distribuí-los.

f) Desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária

Encontra-se prevista no art. 184 da CRFB/88<sup>59</sup> e dispõe que compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei, sendo que as benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

g) Desapropriação de glebas nocivas à coletividade

Esta modalidade tem caráter compulsório, uma vez que se mostra obrigatório e confiscatório por não haver previsão de qualquer tipo de indenização ao particular e se encontra catalogada no art. 243 da Carta Magna<sup>60</sup> e possui duas finalidades, a saber; mediata, cuja finalidade está em reprimir o cultivo, produção e tráfico ilícito de entorpecente; imediata, quando a lei destina as terras expropriadas ao assentamento de colonos para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos dando, assim, uma função social a terra, com a produção desses bens.

Nesse caso, temos um verdadeiro confisco autorizado pelo texto constitucional, uma vez que a propriedade será retirada do particular sem qualquer indenização, sendo certo que ao efetivar a expropriação, a União deverá proceder à reforma agrária e à implementação de programas de habitação popular.

Está sujeita a controle jurisdicional, sendo assegurado ao proprietário do bem a observância do devido processo legal e das garantias da amplitude de defesa e do contraditório, sendo certo que após o trânsito em julgado da sentença expropriatória o imóvel será incorporado ao patrimônio da União.

---

<sup>56</sup> BRASIL, op.cit., nota 34

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> BRASIL, op.cit., nota 5

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Ibid.

### 3.4 A imissão provisória na posse em favor do expropriante e os requisitos legais para o seu deferimento

Depois de firmar como norma reguladora da desapropriação em todo território nacional, fixando os sujeitos, os casos de utilidade pública e as regras pertinentes ao processo administrativo e judicial, o artigo 15 do Decreto-lei 3.365/41<sup>61</sup> faculta ao Poder Público, em sede de ação judicial, a possibilidade de imitir-se provisoriamente na posse do imóvel objeto da ação, nos seguintes termos:

Art. 15. Se o expropriante alegar urgência e depositar quantia arbitrada de conformidade com o art. 685 do Código de Processo Civil, o juiz mandará imiti-lo provisoriamente na posse dos bens;

§ 1º A imissão provisória poderá ser feita, independente da citação do réu, mediante o depósito:

a) do preço oferecido, se este for superior a 20 (vinte) vezes o valor locativo, caso o imóvel esteja sujeito ao imposto predial;

b) da quantia correspondente a 20 (vinte) vezes o valor locativo, estando o imóvel sujeito ao imposto predial e sendo menor o preço oferecido;

c) do valor cadastral do imóvel, para fins de lançamento do imposto territorial, urbano ou rural, caso o referido valor tenha sido atualizado no ano fiscal imediatamente anterior;

d) não tendo havido a atualização a que se refere o inciso c, o juiz fixará independente de avaliação, a importância do depósito, tendo em vista a época em que houver sido fixado originalmente o valor cadastral e a valorização ou desvalorização posterior do imóvel.

§ 2º A alegação de urgência, que não poderá ser renovada, obrigará o expropriante a requerer a imissão provisória dentro do prazo improrrogável de 120 (cento e vinte) dias.

§ 3º Excedido o prazo fixado no parágrafo anterior não será concedida a imissão provisória.

§ 4º A imissão provisória na posse será registrada no registro de imóveis competente.

Pontua-se que tem sido questionada a constitucionalidade desse instituto, podendo ser apontado a existência de dois entendimentos sobre o assunto a saber:

Para Lucia Valle de Figueiredo<sup>62</sup>, a imissão provisória na posse seria incompatível com o art. 5º, XXIV, da CRFB/88<sup>63</sup> que exige a “justa e prévia indenização em dinheiro”. No caso, o proprietário seria afastado do seu bem sem o recebimento do valor integral e definitivo da indenização.

Para Diógenes Gasparini<sup>64</sup>, a imissão provisória na posse não contraria o permissivo constitucional ao argumento de que a indenização prévia e justa em dinheiro somente seria exigida para a retirada definitiva da propriedade, e não para a perda temporária da posse do bem. Além disso, a imissão teria por objetivo antecipar a satisfação do interesse público.

<sup>61</sup> BRASIL, op.cit., nota 32

<sup>62</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 2ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 216

<sup>63</sup> BRASIL, op.cit., nota 5

<sup>64</sup> GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 802-807

Entendo que a imissão provisória da posse é constitucional, nos moldes de Diógenes Gasparini e da atual jurisprudência dos Tribunais Superiores, desde que o valor do depósito prévio leve em consideração os critérios que o aproximassem do valor de mercado do bem no momento da imissão, e não apenas os critérios elencados no Decreto Lei n. 3.365/41<sup>65</sup> em virtude da observância do princípio da razoabilidade.

Outro ponto a ser abordado decorre da leitura do artigo 15 do Decreto lei<sup>66</sup> supracitado por se vislumbrar, sem maior esforço, que dois são os requisitos legais cumulativos obrigatoriamente observáveis para a concessão pelo juiz do mandado de imissão provisória na posse: a alegação de urgência e o depósito prévio de determinada quantia.

Entretanto, o problema que se coloca não se refere propriamente a quais os requisitos indispensáveis à concessão de imissão provisória na posse, mas em que termos estes estarão preenchidos. Noutras palavras: a mera alegação de urgência é suficiente? O valor do depósito deve ser arbitrado em conformidade com o Código de Processo Civil ou ao quanto predisposto no Decreto lei 3.365/41<sup>67</sup>.

Vamos analisar o primeiro pressuposto legal para a concessão da imissão provisória na posse que é a alegação de urgência.

Não se ignora que o art. 9º do Decreto lei 3.365/41<sup>68</sup> reza que ao Poder Judiciário é vedado, no processo de desapropriação, decidir se se verificam ou não os casos de utilidade pública, sendo certo que no mesmo sentido há o disposto no artigo 20 do mesmo diploma legal ao afirmar que “a contestação só poderá versar sobre vício do processo judicial ou impugnação ao preço; qualquer outra questão deve ser decidida por ação direta”.

Não obstante, há posicionamento em sentido contrário como o do doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello que entende que “na própria ação de desapropriação ou então desde a declaração de utilidade pública, antes de iniciada a ação expropriatória, pode ser contestada a validade da declaração de utilidade pública pelo proprietário do bem<sup>69</sup>”.

Sem embargo, e deixando de lado o mérito da discussão sobre quais matérias podem ou devem ser discutidas na ação de desapropriação, nos parece inquestionável que a alegação de urgência deve ser objeto de controle pelo Poder Judiciário na própria ação de desapropriação.

---

<sup>65</sup> BRASIL, op.cit., nota 32

<sup>66</sup> Ibid

<sup>67</sup> Ibid

<sup>68</sup> Ibid

<sup>69</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.866

Isto porque nos parece que o art. 15 do Decreto Lei 3.365/41<sup>70</sup> confere ao administrador o dever-poder de, quando conveniente e oportuno, identificar e externar o momento em que emerge a “urgência”, devidamente motivada, “urgência” esta que deve ser real, concreta e efetiva.

Assim, o Poder Judiciário não poderia se imiscuir no mérito, na conveniência e oportunidade quanto ao surgimento e ao momento adequado para o expropriante alegar a urgência. Contudo, poderia/deveria exercer o controle sobre a veracidade da alegação quando fundamentadamente questionada pelo expropriado.

O segundo pressuposto legal é o depósito prévio que por força do disposto na Constituição da República o expropriado tem o direito de perceber a indenização, a qual deverá ser prévia, justa e em dinheiro. Entretanto, este tópico será tratado de forma mais aprofundada no capítulo a seguir.

Diante disso, podemos concluir que para o preenchimento dos requisitos para a imissão provisória na posse, deve o Poder Expropriante: a) alegar urgência, sendo que esta deve ser concreta e verídica, estando a declaração, neste particular, sujeita ao controle do Poder Judiciário e b) depositar o valor da justa indenização, a ser aferida mediante laudo judicial de avaliação provisória, contemplando, na íntegra, o valor efetivo do dano sofrido pelo expropriado, possibilitando, destarte o imediato restabelecimento da situação anterior.

Caso esses requisitos legais não sejam devidamente respeitados, caberá ao Poder Judiciário, quando provocado por quem tenha legítimo interesse para agir, fulminar por nulidade o ato administrativo ilegalmente praticado. Isso porque, na tradição brasileira, os únicos aspectos da desapropriação que de maneira incontestada estão sujeitos à revisão judicial são a legalidade dos procedimentos formais e o valor da indenização.

Trata-se de uma fórmula historicamente construída, que tem por objetivos, dentre outros, afirmar a supremacia do interesse público sobre o interesse privado e despolitizar o tratamento da questão, afastando toda e qualquer discussão relacionada ao mérito da desapropriação para outras ações judiciais.

Contudo, assim como tem acontecido em outros países, também no Brasil há elementos que permitem a argumentação de que seria importante permitir a discussão judicial e/ou extrajudicial acerca da conveniência, oportunidade e necessidade da desapropriação na própria ação desapropriatória, inclusive para que a intervenção do poder público possa ser

---

<sup>70</sup> BRASIL, op.cit., nota 32

analisada como uma totalidade e possa ser observado pelo poder judiciário se houve violação dos princípios constitucionais da administração pública.

Tal controle judicial e extrajudicial do mérito da decisão administrativa do poder público poderia ser uma forma não apenas de minimizar a ocorrência de situações de abuso de poder, mas também, e principalmente, de se garantir uma maior eficácia econômica e racionalidade administrativa na utilização da desapropriação. A atual regulação da matéria, restringindo a discussão judicial ao valor indenizatório, atenta contra o princípio da economia processual sobretudo à própria ordem democrática.

### **3.5 Anulação, cassação e retrocessão**

A anulação da desapropriação pode ocorrer por razões formais ou materiais, isto é, quando o decreto expropriatório é editado por autoridade incompetente, por exemplo, teremos a anulação de todo o processo expropriatório em razão da incompetência do agente. Outro exemplo ocorre quando o decreto expropriatório é editado com o intuito de perseguir determinado indivíduo, ou para favorecer-lo, a anulação da desapropriação seria de ordem material, por motivo de desvio de finalidade na escolha do bem a ser expropriado.

A não observância dos requisitos legais que podem resultar na anulação da desapropriação pode verificar-se não apenas na fase declaratória, mas igualmente ao longo da fase executória. Nesta última hipótese, a anulação dos atos ou etapas no processo de desapropriação não necessariamente importará em anulação de todo o processo, sendo possível, por exemplo, desde que não tenha ocorrido caducidade, aproveitar-se o ato declaratório de utilidade pública ou de interesse social.

A anulação, em síntese, deve ser declarada nas hipóteses em que, ao longo das fases declaratória ou executória da desapropriação, for identificada a violação das normas que devem pautar o processo.

Distinta é a hipótese em que se deve promover a cassação da desapropriação, ou, mais precisamente, do ato declaratório da desapropriação.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho<sup>71</sup> “a cassação é forma extintiva que se aplica quando o beneficiário de determinado ato descumpre condições que permitem a manutenção do ato e de seus efeitos”.

---

<sup>71</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 22ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 408

Verifica-se que a cassação se distingue da anulação porque esta se deve falhas ocorridas por ocasião da prática ou da formação do ato, ao passo que a cassação diz respeito a falhas que tornam a execução do ato incompatível com a ordem jurídica.

A retrocessão é entendida como sendo o direito que tem o expropriado de exigir de volta o imóvel caso este não tenha o destino para o qual foi desapropriado.

Nos dizeres de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho<sup>72</sup>:

Pela retrocessão, firmada no direito à coisa, o expropriado readquire a propriedade de igual modo, pagando um justo-preço. E este justo-preço deve ser calculados, para o equilíbrio dos direitos, na base em que se calcula o justo-preço nas desapropriações.

Trata-se de uma consequência jurídica cuja arguição é facultada ao desapropriado, ante a ocorrência da invalidade na desapropriação, pela incidência do desvio de finalidade havida, quando da efetivação do seu sacrifício do direito de propriedade, pelo Poder Público expropriante.

Ainda que se trate de desinteresse superveniente da Administração sobre o bem expropriado, deve-se entender que não houve, objetivamente, a busca por uma finalidade de natureza pública.

O Superior Tribunal de Justiça<sup>73</sup> fez já analisou o tema, nos termos do julgado abaixo:

Conforme preconizado no art. 1.150 do CC/16 (atual art. 519 do CC/2002), não atendido o objetivo descrito no decreto expropriatório, constitui obrigação do Poder Público oferecer ao expropriado o direito de reaver o bem (retrocessão) ou, não sendo isso possível, de reparar os danos daí decorrentes. 6. Entretanto, pretensão desse jaez terá lugar somente quando o bem expropriado, comprovadamente, deixar de atender ao interesse público, em contexto que possa caracterizar a denominada tredestinação ilícita, esta sim geradora do direito à retrocessão ou, na sua impossibilidade, à correspondente indenização por perdas e danos em prol da parte expropriada. A tal propósito, como explica KIYOSHI HARADA, "Só a destinação efetiva do bem a uma finalidade que não seja de interesse público é que revela objetivamente o desvio de finalidade ensejador da retrocessão" (Desapropriação. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 278)

Há que se distinguir as hipóteses em que a Administração não confere destinação pública ao bem das situações em que o bem expropriado é adequadamente aplicado a uma finalidade pública, mas, posteriormente, é dela desligado. Neste último caso não terá o expropriário o direito à retrocessão, tendo em vista que se a desapropriação cumpriu, suficientemente, sua função constitucional de atender o interesse público e houve a indenização

<sup>72</sup> FRANCO SOBRINHO, Manuel de Oliveira. *Desapropriação*. 2ed. São Paulo: Ed. Resenha Universitária, 1977, p. 174

<sup>73</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1421618/RJ. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Primeira Turma. DJ 20 nov de 2017. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=retrocessao+e+desapropriacao&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 07 de fev. de 2018.

pela Administração, de forma justa e prévia, não há necessidade de o bem ficar eternamente vinculado ao fim pelo qual foi expropriado.

Assim, esse instituto, de forma sucinta, deve ser entendido como sendo a obrigação que se impõe ao expropriante de oferecer o bem expropriado, mediante a devolução do valor da indenização, quando não lhe der o destino declarado no ato expropriatório.

## CAPÍTULO 4: INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO: INTERESSE PÚBLICO X INTERESSE PRIVADO

Cabe a Administração apreciar se a coisa na qualificação física responde à finalidade perseguida ou se está em condições de prover o interesse público consubstanciado em planos materiais desde que seja conhecida a motivação e instaurado processo administrativo.

Compete ainda, na fase administrativa, examinar as vantagens consequentes da desapropriação, isto é, as econômicas e as de custos. Não é pela economia ser pública que se deve dar ao luxo de expropriar enfrentando investimentos onerosos, sob pena de restar caracterizado o enriquecimento sem causa que ocorre quando há a transferência de bens, valores ou direitos, de uma pessoa para outra sem que haja uma causa jurídica adequada.

Pontua-se que o ressarcimento, a reparação e a indenização não se confundem.

Nos dizeres de Carlos Roberto Gonçalves<sup>74</sup>:

O ressarcimento é o pagamento de todo prejuízo material sofrido, abrangendo o dano emergente e os lucros cessantes, o principal e os acréscimos que lhe adviriam com o tempo e o emprego da coisa. A reparação é a compensação pelo dano moral, a fim de minorar a dor sofrida pela vítima. E a indenização é reservada para a compensação do dano decorrente de um ato lícito do Estado, lesivo do particular como ocorre nas desapropriações.

Considerando-se tal fato, a indenização deve ser calculada com base no valor do imóvel no momento da declaração da intenção do poder público, excluindo assim quaisquer incrementos de valor posteriores à declaração da utilidade/necessidade pública ou interesse social para fins de desapropriação. Hoje, a única legislação que faz o desconto das mais-valias incorporadas ao valor do imóvel é o Estatuto da Cidade, que, no artigo 8º, em seus parágrafos dispõe sobre o preço da indenização devida na desapropriação para fins de reforma urbana, descontando toda a valorização experimentada pelo bem após a notificação para fins de parcelamento ou edificação compulsória, anos antes.

O instrumento de apossamento da propriedade, imissão de posse, não tira do poder expropriante a obrigação de indenizar, muito menos, o momento do pedido, de oferecer preço que não viole o mandamento constitucional agravando a reparação devida.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>75</sup> pugna neste sentido: “a transferência definitiva da titularidade da propriedade do imóvel, mediante expedição de

<sup>74</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. *Responsabilidade civil*. 10ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 592

<sup>75</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Humberto Martins. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=&livre=transferencia+e+propriedade+e+desapropriacao&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=11](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=&livre=transferencia+e+propriedade+e+desapropriacao&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=11)>. Acesso em: 25 jan. 2018



mandado translativo do domínio, somente deverá ser efetivada após o trânsito em julgado da sentença”.

Trata-se, portanto, de um instrumento apto a transformar áreas urbanizadas e já edificadas, renovando-as, dando-lhes nova destinação ou preparando terrenos rústicos, convertendo-os em solo urbano destinado à edificação para os diversos usos previstos nas leis de zoneamento.

#### **4.1 Direito de Indenização. Previsão Legal. Abrangência.**

Observa-se que o direito à indenização é informada pelos princípios da previalidade, da certeza, da unicidade, da justeza e da moeda<sup>76</sup>, bem como foi garantido por todas as Constituições, a saber: a) art. 179, XXII, da CR/1824; b) art. 72, §17, da CF/1891; c) art. 113, n.17, da CF/1934; d) art. 122, n. 14, CF/1937; e) art. 141, §16, da CF/1946; f) art. 150, §22, da CF/1967; g) art. 153, §22, da EC n.1/1969, sendo certo que a Constituição da República atual manteve a proteção a este direito e prevê em seus arts. 182, §4º, III e 184 que a indenização seja prévia, justa e em dinheiro.

O princípio da previalidade estabelece que a indenização ocorra antes da perda definitiva da propriedade, isto é, antes que haja a transcrição do título e em relação ao mandado de imissão provisória ou definitiva a ser emitida pelo juiz. Busca-se evitar os transtornos/prejuízos que poderiam causados ao particular em virtude da demora da Administração no pagamento do preço.

O princípio da certeza apregoa que deve ser determinado um valor nominal ao bem expropriado; o princípio da unicidade determina que embora sobre um bem imóvel possam concorrer direitos diversos de outros sujeitos juntos com os do proprietário, a indenização é sempre única e concerne inteiramente ao proprietário.

O princípio da justeza no sentido de que o valor despendido pela Administração deve apenas recompor o patrimônio da parte que sofreu a desapropriação sem que isso gere um enriquecimento ilícito para ambas as partes; o princípio da moeda determina que a indenização seja paga em dinheiro, salvo nos casos pré-estabelecidos pela própria Constituição.

Em um primeiro momento, entendeu-se que a fixação do valor indenizatório deveria levar em consideração, a saber: a) materialmente um equivalente econômico; b) psicologicamente, ou indiretamente, uma reparação do interesse; c) a desvalorização da moeda;

---

<sup>76</sup> CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado geral da desapropriação*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, vol. 2, p.128-129

d) a estimação para os efeitos fiscais; e) o seu estado de conservação e segurança; f) as medidas econômicas corretivas.

De acordo com Manoel de Oliveira Franco Sobrinho<sup>77</sup>, “Nenhum desses elementos enunciados possui valia quando apreciados isoladamente. Juntos, somados, integrados, dão o conteúdo da indenização e o valor da coisa na sua unidade”

O cálculo do valor a ser indenizado deve levar em consideração aspectos como:

- a) o valor do bem expropriado, incluindo-se aqui as benfeitorias que já existiam no imóvel antes do ato expropriatório;
- b) lucros cessantes e danos emergentes;
- c) juros compensatórios;
- d) juros moratórios;
- e) honorários advocatícios;
- f) custas e despesas processuais;
- g) correção monetária;
- h) despesas relativas ao desmonte e transporte de mecanismos instalados e em funcionamento.

O valor do bem é aquele que corresponde ao seu real valor, cabendo ao perito sua fixação, mediante a utilização de técnicas e critérios científicos adequados.

As benfeitorias são subdividas em necessárias e úteis. O Código Civil em seu art. 96, §3º<sup>78</sup> define as benfeitorias necessárias como sendo aquelas que tem por finalidade conservar o bem ou evitar que ele se deteriore. Elas sempre serão indenizadas, mesmo quando feitas após a desapropriação, enquanto que as benfeitorias úteis encontram definição no art. 96, §2º<sup>79</sup> do supracitado diploma legal, que a define como sendo aquelas que aumentam ou facilitam o uso do bem. Caso realizadas após a desapropriação, somente serão indenizadas se autorizadas pelo expropriante.

Quanto a incidência do lucro cessante na formação da verba indenizatória, convém pontuar que tal assertiva encontra divergência na doutrina brasileira. Isso porque, para Paulo Barros de Araújo Lima<sup>80</sup>, o ato de expropriar decorre do exercício de uma faculdade lícita, razão

<sup>77</sup> FRANCO SOBRINHO, Manuel de Oliveira. *Desapropriação*. 2ed. São Paulo: Ed. Resenha Universitária, 1977, p. 216

<sup>78</sup> BRASIL. *Lei 10406*, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 01 fev. 2018

<sup>79</sup> BRASIL, op. cit., nota 41

<sup>80</sup> LIMA apud Ferraz, Sergio. *A justa indenização na desapropriação*. p. 19 e 20

pela qual não havendo ilicitude, não há por que indenizar por lucros cessantes. Outrossim, entendem que o valor da indenização há que ser apurado no momento do seu efetivo pagamento.

Entretanto, não se admite o pagamento de lucros presumidos, hipotéticos e de afeição. Isso porque a garantia da propriedade compreende somente a existência de valores patrimoniais concretamente existentes o que não abrange a oportunidade de aquisição, as possibilidades de ganho e a esperança de lucro.

Nesse sentido Seabra Fagundes<sup>81</sup> argumenta que “os lucros cessantes devem ser sempre indenizados... mas para tal, é preciso que sejam efetivos e não prováveis, problemáticos, apenas possíveis”.

Neste ponto é importante fazer a distinção entre o valor de afeição do valor de conveniência. O primeiro consiste no valor declarado unilateralmente e subjetivamente pelo proprietário do bem objeto da ação de desapropriação, valor este baseado estritamente em seu interesse, não podendo ser comprovado economicamente. Já o valor de conveniência pode ser avaliado economicamente, sendo objetivamente auferido pelo proprietário.

O entendimento que é mais aceitável é o de que não se compõem fatores de afeição ou puramente subjetivos no valor da indenização, tal como ocorre na esfera privada. E não se levam em conta tais fatores porque o valor efetivo diz somente respeito ao uso peculiar da coisa que lhe faz o titular. É um fator meramente pessoal, e, evidentemente, não tem expressão quando se considera a propriedade unicamente pela sua faceta objetiva de poder trocá-la por outra equivalente em dinheiro.

Acrescente-se que não pode haver o pagamento de áreas cuja propriedade não foi comprovada, sob pena de se pagar por uma propriedade não existente, em manifesto enriquecimento ilícito do particular.

Deve-se pagar o valor da área efetivamente desapropriada, apurada mediante perícia e não a que consta da descrição do título imobiliário, que pode ser maior ou menor.

Benfeitorias ilegais, por não terem valor de mercado e ofenderem a ordem jurídica, não podem ser indenizadas.

Não pode ser incluída no valor da indenização a valorização decorrente da atividade do Poder Público após a imissão na posse, por ser decorrente exclusivamente de benfeitorias que não foram causadas pelo expropriado que, assim, não pode se aproveitar delas.

Deve-se levar em consideração, outrossim, que o preço da propriedade imobiliária urbana não só agrega investimentos do proprietário, como um direito individual, mas é objeto

---

<sup>81</sup> FAGUNDES. M. Seabra. *Da desapropriação no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949, p. 344

de investimentos comunitários, e, portanto, abriga direitos e economias coletivas; assim, caso o valor do imóvel tenha se valorizado excessivamente em virtude de uma obra pública e não tenha ainda havido a cobrança da contribuição de melhora, na forma do artigo 145, III, da CRFB/88<sup>82</sup>, deve-se abater do valor da indenização a valorização decorrente da obra pública, sob pena de ofensa ao princípio da isonomia, em decorrência do fato de que a sociedade contribuiu para a valorização do imóvel e somente o expropriado seria beneficiado pela desapropriação, em manifesto enriquecimento sem causa; assim, nem sempre a justa indenização corresponderá ao valor de mercado. Mesmo lançado o tributo como a contribuição de melhora tem como limite máximo o custo total da obra pública, a valorização pode ainda ser superior ao custo da contribuição de melhoria, o que autorizaria o abatimento da valorização decorrente de obra pública.

Os honorários de advogado são previstos de forma expressa no art. 27, §1º do Decreto – Lei n. 3.365/41<sup>83</sup> em consonância com o disposto na súmula 378 do Supremo Tribunal Federal<sup>84</sup> e se entende que se o valor da indenização for igual ou inferior ao oferecido inicialmente, não haverá incidência de honorários em favor do expropriado.

Entende-se como valor oferecido aquele depositado voluntariamente pelo expropriante na inicial, e não o montante recolhido após a perícia prévia que se faz para a imissão provisória na posse, cujo valor se aproxima mais da realidade de mercado. Este último só tem relevância justamente para efeito de imissão provisória, não se considerando para fins de base de cálculo de honorários.

Aliás, se a sentença mantiver a oferta feita pelo expropriante, a sucumbência será do expropriado, respondendo este pelos honorários do advogado do expropriante.

O mais comum, porém, é que o expropriado receba os honorários, calculados sobre a diferença entre o valor da indenização e a oferta. Essas duas parcelas devem ser corrigidas monetariamente, por força da súmula 617 do Supremo Tribunal Federal<sup>85</sup>, ou seja, o valor da oferta deve ser atualizado monetariamente, e o valor da indenização final também. Sobre esta diferença é que incidirá o percentual de honorários. A indenização final deve ser considerada

---

<sup>82</sup> BRASIL, op.cit., nota 5

<sup>83</sup> BRASIL, op. cit., nota 22

<sup>84</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <[http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_301\\_400](http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400)> Acesso em: 31 jan. 2018

<sup>85</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <[www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2527](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2527)> Acesso em: 14 fev. 2018

globalmente, isto é, incluídos os juros compensatórios e moratórios, sendo certo que tais critérios encontram-se consagrados nas súmulas 131<sup>86</sup> e 141<sup>87</sup> do Superior Tribunal de Justiça.

As custas, despesas processuais e honorários periciais são pagas pelo autor, se o réu aceitar o preço oferecido e, em caso contrário, pelo vencido, ou em proporção, nos termos do art. 30 do Decreto Lei 3.365/41<sup>88</sup> que estabelece que as custas serão pagas pelo expropriante, se o expropriado aceitar o valor da oferta; porém, caso não aceite, as custas serão pagas pelo vencido. Quanto aos honorários advocatícios, serão devidos caso o valor da condenação supere o valor inicialmente ofertado em percentual que poderá variar entre 0,5% a 5%, de acordo com estabelecido na Súmula 617 do STF, prevalecendo, no julgamento ADI 2.332-2<sup>89</sup> a respeito deste ponto, o entendimento jurisprudencial do STF sobre a alteração que a Medida Provisória nº 2.183-56/01 visava alterar o § 1º do art. 27 do DL 3.365/1941, para o fim de limitar os honorários advocatícios ao patamar de R\$ 151.000,00.

Entretanto, este processo mostra-se bastante criticável. Isso porque, em termos práticos, quem julga não é o juiz; é o perito. Este decide o preço a ser pago pelo Poder Expropriante. E, como as balizas legais se mostram insuficientes, o subjetivismo impera, abrindo-se espaço para fraudes e corrupções de toda espécie, em detrimento dos cofres públicos ou em prejuízo do expropriado. Assim, o magistrado acaba por limitar a sua atividade jurisdicional a decisões de cunho meramente formal, deixando a fixação do preço do bem desapropriado a ser fixado pela arbitragem e exame de peritos judiciais.

A correção monetária “nada acrescenta ao valor da moeda, adaptando-a à realidade e evitando a corrosão do valor pelos efeitos da inflação”<sup>90</sup>. Não constitui acréscimo do valor devido, mas mera atualização da moeda, impondo-se a sua inclusão como imperativo para coibir o enriquecimento sem causa<sup>91</sup>.

---

<sup>86</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/docs\\_internet/.../stj-revista-sumulas-2010\\_9\\_capSumula131.pdf](https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/.../stj-revista-sumulas-2010_9_capSumula131.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2018

<sup>87</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/docs\\_internet/.../stj-revista-sumulas-2010\\_9\\_capSumula141.pdf](https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/.../stj-revista-sumulas-2010_9_capSumula141.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2018

<sup>88</sup> BRASIL. op.cit., nota 32

<sup>89</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI 2332 MC, Relator: Ministro Moreira Alves. Disponível em: <[www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo240.htm](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo240.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2018

<sup>90</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, REsp 676.133/MG. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=676133&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>, Acesso em: 01 fev 2018

<sup>91</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, REsp 1.164.428/SP. Relator: Ministra Eliana Calmon. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=1164428&processo=1164428&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>, Acesso em: 01 fev 2018

Analisando esse duplo significado da justiça no valor indenizatório nos processos de desapropriação, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região <sup>92</sup> manifestou o seguinte entendimento:

O princípio constitucional da justa indenização deve ser interpretado como norma de proteção bipolar, ou de “mão dupla”. A justiça da indenização compreende a garantia do cidadão contra a sanha expropriatória do Estado, protegido assim o direito fundamental à propriedade. No entanto, compreende também o princípio da justa indenização deverem o Estado e a coletividade serem protegidos contra o enriquecimento indevido às custas dos cofres públicos

Nos termos do §2º do art. 26 do Decreto Lei 3.365/41<sup>93</sup>, “decorrido prazo superior a um ano a partir da avaliação, o Juiz ou Tribunal, antes da decisão final, determinará a correção monetária do valor apurado, conforme índice que será fixado, trimestralmente, pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República”.

Todavia, conforme súmula 561 do STF<sup>94</sup>, “em desapropriação, é devida a correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez”.

E, nos termos da súmula 67 do STJ<sup>95</sup>, “na desapropriação, cabe a atualização monetária, ainda que por mais de uma vez, independente do decurso de prazo superior a um ano entre o cálculo e o efetivo pagamento da indenização”.

Acresça-se o fato de que a aplicação da correção monetária pode se dar de ofício pelo Juiz ou Tribunal, ainda que não conste do pedido inicial por restar caracterizada matéria de ordem pública.

Assim, não é só o valor do bem que compõe a indenização. Esta compreende a recomposição de todos os prejuízos atuais e imediatos decorrentes da desapropriação e a margem de lucros que a coisa expropriada efetivamente já assegurava projetar no futuro.

Sabe-se que a posse se caracteriza por conferir ao possuidor o exercício, pleno ou não, de alguns dos poderes inerentes à propriedade. Assim sendo, considerando a irreversibilidade da desapropriação levada a efeito e a natureza jurídica da posse, a imissão provisória resultará, na prática, no tolhimento quase que total do patrimônio do expropriado, mormente quando o bem seja utilizado no exercício de sua atividade econômica.

---

<sup>92</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2ª Turma, Rescisória n. 96.03.004927-1, rel. Desembargadora Sylvia Steiner, julgado em 04.12.96.

<sup>93</sup> BRASIL, op. cit., nota 22

<sup>94</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: < [www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2518](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2518)>. Acesso em: 14 fev. 2018

<sup>95</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: < [www.stj.jus.br/docs\\_internet/VerbetesSTJ\\_asc.pdf](http://www.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ_asc.pdf)> Acesso em: 14 fev. 2018

Por essa razão é que para concessão da imissão provisória na posse o legislador estabelece, além da alegação de urgência, o depósito prévio de determinada quantia. Estabelece, outrossim, que a fixação deste valor deve ser arbitrada de acordo com o CPC que prevê a necessidade de avaliação judicial do bem expropriado. Contudo, faculta, ainda, que o valor seja apurado com base em critérios fiscais, leia-se, valor venal do imóvel para efeito de cobrança do IPTU.

## **4.2 Incidência de juros moratórios e compensatórios:**

Outro tema bastante controvertido no âmbito do processo expropriatório é a questão da incidência de juros moratórios e compensatórios sobre o valor indenizatório, controvérsia que perpassa pela definição do percentual, base de cálculo e termo inicial de suas incidências. Os juros compensatórios são aqueles devidos pelo expropriante a título de compensação pela perda antecipada da posse em decorrência do deferimento da imissão provisória do expropriante na posse do bem expropriado. Portanto, destinam-se a compensar o que o desapropriado deixou de ganhar com a perda antecipada do imóvel, ressarcir as restrições ao uso e gozo econômico do bem, ou o que o proprietário deixou de lucrar, motivo pelo qual incidem a partir da imissão na posse do imóvel expropriado.

De acordo com Joaquim de Almeida Batista<sup>96</sup>:

Os chamados 'juros compensatórios' consubstanciam criação jurisprudencial que visa a compensar a privação do uso da indenização desde o antecipado desapossamento sem o pagamento da prévia e justa indenização em dinheiro, conforme assegura a Constituição Federal

Conforme entendimento predominante no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, os juros compensatórios são devidos mesmo quando o imóvel desapropriado for improdutivo sendo que, nestes casos, a sua incidência justifica-se em razão da frustração da expectativa de renda que decorre da possibilidade do imóvel ser aproveitado a qualquer momento de forma racional e adequada, ou até ser vendido com o recebimento do seu valor à vista.

Por outro lado, não se indenizam por meio de juros compensatórios a perda de uma atividade econômica inexistente. A desapropriação não tem o mágico poder de transformar um imóvel improdutivo em produtivo; não se pode aceitar essa absurda ficção jurídica não permitida e nem tolerada pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido<sup>97</sup>:

<sup>96</sup> BATISTA, Joaquim de Almeida. *Os juros nas ações de desapropriação*. Revista dos Tribunais, volume 546, abril de 1981, p. 23-28

<sup>97</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EREsp 1350914 / MS, Relator: Ministro OG FERNANDES. Disponível em:

<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1350914&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>> Acesso em: 14 fev. 2018

São indevidos juros compensatórios quando a propriedade se mostrar impassível de qualquer espécie de exploração econômica, seja atual ou futura, em decorrência de limitações legais ou da situação geográfica ou topográfica do local onde se situa, nos termos do entendimento sedimentado na Primeira

Seção desta Corte, nos autos dos EREsp 519.365/SP, de relatoria do Exmo. Senhor Ministro Teori Albino Zavascki.

No mesmo sentido, o posicionamento de Cacilda Lopes<sup>98</sup>:

Observa-se que a criação dos juros compensatórios teve por objetivo compensar a renda da terra que o proprietário deixou de auferir em virtude da desapropriação. Nos casos das desapropriações ambientais, referidas regras não poderiam ser aplicadas, pois é improvável que seus proprietários auferissem renda de terras com as particularidades das compostas pela Serra do Mar, com encostas que constituem limitações naturais à exploração econômica.

Seguindo esta linha de raciocínio é que diante da constatação de que o imóvel expropriando encontra-se invadido por terceiros, não se afigura adequada que haja a condenação ao pagamento de juros compensatórios, uma vez que o proprietário sequer detinha o domínio útil do bem.

Nos termos dos preceitos normativos contidos no artigo 15-A, do Decreto-Lei 3.365/41<sup>99</sup>, nos casos em que houve o deferimento de imissão prévia na posse, na desapropriação por necessidade ou utilidade pública e interesse social, havendo divergência entre o preço ofertado pelo expropriante em juízo e o valor do bem expropriando, fixado na sentença, incidirão juros compensatórios de até 6% (seis por cento), ao ano sobre, o valor da diferença eventualmente apurada, a contar da imissão na posse, vedado o cálculo de juros compostos. A incidência de juros compensatórios, portanto, possui como termo inicial de incidência a data em que foi efetivada a imissão provisória na posse.

Saliente-se, todavia, que o referido preceito normativo é objeto de Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI 2332 MC<sup>100</sup>, na qual foi deferida medida liminar para suspender a eficácia da expressão “até seis por cento”, sob o fundamento de violação ao princípio constitucional de justa e prévia indenização, bem como para, no que concerne à base de cálculo dos juros compensatórios prevista no referido preceito normativo, conferir-lhe interpretação conforme à Constituição, para se adotar o entendimento de que a base de cálculo será a diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença.

No que tange a base de incidência dos juros compensatórios, há que se tecer duas importantes considerações. A primeira delas, diz respeito a necessidade de proceder-se à

<sup>98</sup> SANTOS, Cacilda Lopes dos. *Desapropriação e política urbana*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.117

<sup>99</sup> BRASIL. op.cit., nota 32

<sup>100</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADI 2332 MC, Relator: Ministro Moreira Alves. Disponível em: < [www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo240.htm](http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo240.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2018



atualização monetária, tanto do valor ofertado quanto daquele fixado na sentença, para efeito de se calcular a diferença sobre a qual incidirão, ou não, os juros compensatórios, bem como para mensuração da sucumbência e, conseqüentemente, a base de cálculo dos honorários advocatícios, sob pena promover o enriquecimento sem causa legítima do expropriado e de seu advogado em prejuízo ao interesse público.

A segunda refere-se às hipóteses em que o preço ofertado corresponde àquele fixado em sentença. Nestes casos, os juros compensatórios, por destinarem-se a remunerar o capital que deixou de ser pago no momento da imissão provisória na posse, deverão incidir apenas sobre 20% desse valor, tendo em vista que tal porcentagem corresponde ao montante indisponível ao desapropriado. Caso o valor indenizatório seja igual ou inferior ao valor levantando pelo expropriado, quando da imissão provisória na posse, não haverá que se falar em incidência de juros compensatórios.

Eles são devidos pelo expropriante em decorrência na mora no adimplemento de sua obrigação legal de indenizar o expropriado pela transferência compulsória de sua propriedade ao domínio público. PEREIRA<sup>101</sup> destaca que a mora consiste “no retardamento injustificado de parte de algum dos sujeitos da relação obrigacional no tocante à prestação.” Desta forma, demonstrada a existência de inadimplemento da obrigação de indenizar a tempo e modo, deverão incidir juros moratórios, que possuirão como base de incidência o valor da indenização fixada judicialmente, corrigido monetariamente.

Diante do exposto, podemos apresentar as seguintes regras acerca do pagamento dos juros compensatórios na desapropriação, a saber: a) a taxa de juros é de 12% ao ano, tanto na desapropriação direta quanto na desapropriação indireta, na forma da súmula 618 do STF<sup>102</sup>; b) os juros são devidos na desapropriação direta desde a imissão provisória na posse e devem ser calculados sobre o valor da indenização, corrigido monetariamente (súmulas 69<sup>103</sup> e 113<sup>104</sup> do STJ e súmula 164<sup>105</sup> do STF) e na desapropriação indireta quando ocorre a efetiva ocupação do imóvel, devendo ser calculados sobre o valor da indenização, corrigido monetariamente (súmulas 69 e 114 do STJ); c) na desapropriação para instituir servidão administrativa, são

<sup>101</sup> PEREIRA *Apud* MARTINS, Thiago Penido; SAMPAIO JÚNIOR, Rodolpho Barreto. *Desapropriação e Justa e Prévia Indenização: questões controvertidas acerca da mensuração da indenização no processo expropriatório*. Disponível em: < <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=48016f549dbc03c0> >. Acesso em: 14 fev. 2018

<sup>102</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: < [www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2191](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2191) >. Acesso em: 14 fev. 2018

<sup>103</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: < [https://ww2.stj.jus.br/docs\\_internet/.../stj-revista-sumulas-2009\\_5\\_capSumula69.pdf](https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/.../stj-revista-sumulas-2009_5_capSumula69.pdf) >. Acesso em: 14 fev. 2018

<sup>104</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: < [https://ww2.stj.jus.br/docs\\_internet/.../stj-revista-sumulas-2009\\_5\\_capSumula113.pdf](https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/.../stj-revista-sumulas-2009_5_capSumula113.pdf) >. Acesso em: 14 fev. 2018

<sup>105</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: < [www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2187](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2187) >. Acesso em: 14 fev. 2018

devidos juros compensatórios pela limitação do uso (súmula 56 do STJ); d) as parcelas relativas aos juros compensatórios (assim como aos juros moratórios) incluem-se no cálculo da verba advocatícia; e a e) não pode haver cumulação de juros moratórios com lucros cessantes ou danos emergentes, pois tem a mesma finalidade.

Os juros moratórios destinam-se a compensar a mora, isto é, o atraso no recebimento da indenização pelo expropriado e se encontra disciplinado pelo disposto no artigo 15-B, do Decreto-Lei 3.365/41<sup>106</sup>, segundo os quais os juros moratórios, destinados a recompor as perdas decorrentes do atraso na satisfação da indenização fixada em provimento judicial transitado em julgado, serão devidos “à razão de até seis por cento ao ano, e a partir de 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito” mediante precatório.

Há o disposto no verbete sumular n. 70 do STJ que preceitua que “os juros moratórios, na desapropriação direta ou indireta, contam-se desde o trânsito em julgado da sentença”. Há, também, o disposto no verbete sumular vinculante n.º 17, “durante o período previsto no parágrafo 1º do artigo 100 da Constituição, não incidem juros de mora sobre os precatórios que nele sejam pagos”. Desta forma, para os precatórios apresentados até 1º de julho, não haverá a incidência de juros de mora até 31 de dezembro do ano seguinte; para aqueles que forem apresentados após 1º de julho, não incidirão juros de mora até 31 de dezembro do segundo ano subsequente.

Atualmente, a súmula 70 do STJ não tem incidência em relação às pessoas jurídicas de direito público, tendo em vista que a regra do precatório que afasta a caracterização da mora com o trânsito em julgado da sentença.

Verifica-se, portanto, que após o advento da Emenda Constitucional n.º 62 de 2009, que alterou a redação dos parágrafos do artigo 100, da Constituição da República, criou-se verdadeiro marco divisório no que tange à incidência de juros compensatórios e moratórios, no sentido de que os juros compensatórios passaram a incidir a partir da imissão na posse até a expedição do precatório, com percentual de 6% (seis por cento) ao ano, incidente sobre o valor da diferença eventualmente apurada entre 80% do preço ofertado em juízo e o valor do bem fixado na sentença, ambos corrigidos e, os juros moratórios, passaram a incidir após 1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito mediante precatório.

Por essa razão, o percentual dos juros moratórios deve observar o art. 406 do Código Civil, que determina a sua fixação segundo a taxa que estiver em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Pública Nacional. Não há, contudo, uniformidade

---

<sup>106</sup> BRASIL. op.cit. nota 32

na interpretação do art. 406 do CC. Isso porque, nos termos do enunciado 20 da I jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal<sup>107</sup>, os juros serão de 1% ao mês, nos termos do art. 161, §1º, do CTN, mas para Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>108</sup> os juros devem ser calculados com base na taxa SELIC (Sistema Especial de Liquidação e Custódia). Registre-se que esta última posição tem prevalecido.

Diante do exposto, podemos apresentar as seguintes regras acerca do pagamento dos juros moratórios na desapropriação, a saber: a) os juros moratórios tem o objetivo de punir o atraso no pagamento do valor fixado pela sentença nas ações de desapropriação; b) os juros moratórios podem ser cumulados com os juros compensatórios (súmulas ns. 12 e 102 do STJ); c) devem ser calculados no percentual de 6% ao ano sobre o valor fixado na sentença; d) o atraso no pagamento por parte do expropriante não pode ser objeto de indenização complementar, devendo a punição pelo atraso ser feita pela aplicação da taxa de juros moratórios (súmula 416 do STF); e) os juros moratórios devem ser calculados a partir do dia “1º de janeiro do exercício seguinte àquele em que o pagamento deveria ser feito, nos termos do art. 100 da Constituição” caso o expropriante seja pessoa de Direito Público, nos termos do art. 15-B, do Decreto-lei n. 3.365/41; f) o trânsito em julgado da sentença, caso a desapropriação seja promovida por pessoa de Direito Privado (Súmula 70 do STJ); g) o cálculo dos honorários advocatícios deve considerar as parcelas relativas aos juros moratórios e compensatórios (Súmula n. 131 do STJ)

Considerando que os juros moratórios e os juros compensatórios possuem natureza diversa e se destinam a indenizações diferentes mostra-se possível a realização de sua cumulação, sendo certo que, para tanto, o Superior Tribunal de Justiça sedimentou esta matéria na súmula 12 “em desapropriação são cumuláveis juros compensatórios e moratórios”.

### 4.3 Indenização: dinheiro x precatório

O precatório é uma carta, expedida pelo juiz da execução ao Presidente do Tribunal, a fim de que, por seu intermédio, se autorizem e se expeçam as respectivas ordens de pagamento às repartições pagadoras.

Tal instituto encontra-se previsto na Constituição da República em seu artigo 5º, inciso XXIV<sup>109</sup> que estabelece que, nos casos de desapropriação, a indenização seja justa, prévia e em dinheiro. Já o artigo 100 da lei Maior disciplina que os pagamentos referentes à Fazenda Pública

<sup>107</sup> Enunciado 20 da I Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal (2002).

<sup>108</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discrecionalidade e controle jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 840

<sup>109</sup> BRASIL. op.cit. nota 5

serão realizados mediante o regime de precatórios. Assim, em virtude deste último caso, o crédito deveria ser inserido na ordem cronológica de pagamentos por precatórios.

Ocorre que se interpretada a expressão prevista na Constituição, qual seja, “justa e prévia indenização”, tem-se que o pagamento deve preceder ao ato expropriatório. Ou seja, o Poder Público deveria indenizar o particular e somente após poderia ocorrer a transferência da propriedade.

Vê-se que o particular além de suportar o ato expropriatório ainda tem que aguardar o recebimento da indenização por regime de precatório, o que é sabido ser de longo prazo.

Entretanto, a jurisprudência não é pacífica sobre o tema. Isto pelo fato de que há a contraposição de dois dispositivos da Constituição. Se de um lado há a garantia de que o particular deve ser indenizado previamente, do outro lado há a importância do planejamento financeiro do Poder Público, visando o equilíbrio econômico, de modo a permitir todos os pagamentos devidos.

Diante de diversas ações judiciais em torno do assunto sobre o regime de precatórios nas ações de desapropriação, houve o reconhecimento da repercussão geral do tema, e assim o Supremo Tribunal Federal irá julgar a compatibilidade da desapropriação com o referido regime.

Houve ainda o reconhecimento da relevância social, tendo em vista que a desapropriação é uma das principais formas de intervenção do Estado sobre o particular, além das diversas dificuldades no cumprimento de pagamentos através do regime de precatórios, o que dificulta o recebimento da indenização pelo expropriado.

Desta forma, o Supremo Tribunal Federal nos autos da Repercussão Geral no RE 922.144<sup>110</sup>, sob relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, que discute a compatibilidade da indenização prévia, na forma do artigo 5º, XXIV, da CRFB/88<sup>111</sup> com o regime executivo dos precatórios, na forma do artigo 100 da CRFB/88<sup>112</sup> terá por missão balancear o direito fundamental do particular, qual seja, a prévia e justa indenização em dinheiro, em contrapartida a uma norma que visa equilibrar as finanças públicas através do regime de precatórios.

---

<sup>110</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 922144 RG/MG. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28922144%20ENUME%20+OU+922144%20EPRCR%20%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/grxewg2>>. Acesso em: 15 fev. 2018

<sup>111</sup> BRASIL, op.cit., nota 5

<sup>112</sup> Ibid.

#### 4.4 A caracterização da justa indenização:

Para se aferir o conceito de justa indenização deve se buscar a integral recomposição do patrimônio de quem foi coercitivamente despojado de um bem em virtude do exercício do poder de império estatal, razão pela qual não basta que ela seja satisfatória. Isso porque no processo expropriatório existe um antagonismo entre o interesse do Estado em adquirir a propriedade pagando um valor estipulado unilateralmente e o particular que não pretende ser expropriado e luta para receber o maior valor possível a título de indenização. Nesse antagonismo de vontades entre os particulares e o Estado, deve-se buscar um equilíbrio.

Ao tratar do assunto, o professor Sérgio Ferraz<sup>113</sup> traça um breve esboço do instituto tal como acolhido em nossa história constitucional, a saber:

Curiosos, contudo, é fixar que o contorno constitucional da indenização não tenha sido historicamente unívoco. Na Constituição de 1824, por exemplo, exigia-se apenas que ela fosse prévia, relegando-se à lei ordinária o descrever dos seus critérios de fixação. Também timbrando tão apenas no requisito temporal alinhou-se a Constituição de 1891. Apenas a partir da Lei Magna de 1934 é que, pela primeira vez, se prescreveu, fosse ela, além de prévia, justa. Entretanto, a Carta autoritária de 1937 voltou a adotar os padrões do documento imperial, inclusive no expressamente delegar à lei ordinária a eleição dos critérios de atribuição do quantum indenizatório. Finalmente, porém, com a Lei Maior de 1946 voltou a gozar de garantia constitucional o metro da justeza e da justiça para indenização, reiniciando a orientação mantida até nossos dias.

Não existe um critério legal que discipline a forma como devem ser avaliados os bens expropriados. Em virtude de tal situação, injustiças acabam por se apresentar, cotidianamente, nos feitos expropriatórios, eis que imóveis são avaliados em desacordo com o valor justo, ocasionando o empobrecimento do expropriado, e, em outros casos, o enriquecimento ilícito deste.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça<sup>114</sup> apresenta a seguinte reflexão:

Como regra, a nossa jurisprudência compreende que a indenização se terá por justa quando o perito do juízo avaliar o imóvel desapropriado e apurar aquilo que, naquele momento específico, o bem tiver como valor de mercado, sendo desimportantes a data da expedição do decreto de utilidade pública ou de interesse social, bem como a data da imissão do órgão desapropriante no imóvel, ou ainda a data do laudo administrativo do ente expropriante. Tal afirmação faço com apoio nos seguintes precedentes: AgRg no REsp 1.395.872/CE (Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 15/10/2013, DJe 25/10/2013), REsp 1.314.758/CE (Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 15/10/2013, DJe 24/10/2013), AgRg no REsp 1.214.557/PR (Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 03/09/2013, DJe 23/10/2013) e AgRg no REsp 1.130.041/PR (Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 07/02/2013, DJe 14/02/2013).

<sup>113</sup> FERRAZ, Sérgio. *A justa indenização na desapropriação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978, p. 1-2.

<sup>114</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. .REsp 1672191/SE. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Disponível em: <

<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=propriedade+e+desapropriacao+e+bem+comum&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 23 jan. 2018.

Acresça-se que a Constituição da República é expressa e inequívoca ao preceituar em seu art. 5º, inciso XXIV<sup>115</sup> que a desapropriação por utilidade ou necessidade pública está condicionada ao pagamento ao expropriado de indenização prévia, justa e em dinheiro, em que se considera prévia a indenização aquela que se consuma antes de concretizada a transferência do bem expropriado ao patrimônio público. Por sua vez, considera-se justa, a indenização que reflita o real e efetivo valor do bem, ou seja, o valor deve ser suficiente para deixar o “expropriado absolutamente indene, sem prejuízo algum em seu patrimônio”<sup>116</sup>. Além do mais, exige-se que a indenização seja em dinheiro.

José dos Santos Carvalho Filho<sup>117</sup>, faz a seguinte assertiva sobre a matéria em análise:

Para que se configure a justiça no pagamento da indenização, deve esta abranger não só o valor real e atual do bem expropriado, como também os danos emergentes e os lucros cessantes decorrentes da perda da propriedade. Incluem-se também os juros moratórios e compensatórios, a atualização monetária, as despesas judiciais e os honorários advocatícios. (2010, p. 926)

E acrescenta<sup>118</sup>:

O fundamental é que haja um ressarcimento integral, colocando-se no patrimônio do antigo proprietário um montante que lhe permita adquirir um bem com atributos e características semelhantes ao que foi desapropriado. Quando se fala em recomposição patrimonial justa pelo desfalque que resulta da desapropriação, exclui-se qualquer enriquecimento indevido do titular do bem, assim como qualquer empobrecimento que lhe deixe em situação econômica inferior à intervenção do Estado. (2009, p. 1157)

O ato expropriatório, conforme é sabido, pode se concretizar pela via administrativa, situação na qual o proprietário anui com o valor ofertado pelo ente expropriante, ou pela via judicial, caso o expropriado não anua com o valor ofertado a título de indenização pela perda de sua propriedade.

Deve-se ressaltar que mesmos nas desapropriações amigáveis, deve haver o controle pelo Tribunal de Contas para que haja a verificação da compatibilidade entre os valores pagos e os valores de mercado.

Nesse sentido há o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça<sup>119</sup>, a saber:

A fixação do preço justo não pode embasar-se em mera hipótese de aproveitamento do imóvel, jamais cogitada pelos expropriados antes do procedimento expropriatório. Vale dizer, não se pode levar em conta a possibilidade de implantação de loteamento em um imóvel que, antes da intervenção do Poder Público, sempre foi utilizado para a atividade agropecuária.

<sup>115</sup> BRASIL, op.cit., nota 5

<sup>116</sup> BANDEIRA DE MELLO, 2006, p.382

<sup>117</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Comentários ao Estatuto da Cidade. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 926.

<sup>118</sup> Ibd., p. 1157.

<sup>119</sup> BRASIL. STJ. REsp 986470/RN. Relator: Ministra Denise Arruda. DJ: 30 de jun. 2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=preco+justo+e+hipotese+e+aproveitamento+e+imovel&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>> Acesso em: 30 jan. 2018

Deve-se levar em consideração que não pode haver pagamento de áreas cuja propriedade não foi comprovada, sob pena de se pagar por uma propriedade não existente por caracterizar o enriquecimento sem causa do particular.

Neste caso, será distribuída a ação de desapropriação, competindo ao juízo da causa, conforme preceitos legais contidos no art. 14 do Decreto-Lei 3.365 de 1941<sup>120</sup>, ao despachar a inicial, designar perito de sua livre escolha, sempre que possível, técnico, para proceder à avaliação dos bens a serem desapropriados, podendo, tanto expropriante, quanto expropriado, indicar assistente técnico ao perito, bem como apresentar quesitos.

Para Barbi<sup>121</sup>:

a análise levada a efeito pelos modernos processualistas mostrou que o perito é um auxiliar do juiz, para colaborar no exame de coisas ou pessoas, quando faltarem a este conhecimento técnico para isso. A rigor, tecnicamente falando, deveria o próprio juiz fazer esse exame, mas as circunstâncias já indicadas o levam a recorrer ao auxílio de pessoa mais entendida no assunto, a qual relatará o que viu e apresentará suas conclusões ao magistrado.

Competirá, portanto, ao perito nomeado pelo juízo, apresentar laudo de avaliação que servirá de parâmetro, de diretriz a permitir que este, no exercício de seu livre convencimento motivado, arbitre o valor da justa indenização pela desapropriação.

Deve-se acrescentar que o perito auxilia o juiz na matéria técnica da qual depende a resolução do litígio. Contudo, o juiz não está vinculado ao laudo pericial para realizar sua decisão, podendo formar livremente sua convicção por outros meios de prova.

A perícia em processo de desapropriação é tratada, basicamente, no Código de Processo Civil, nos artigos referentes ao perito: arts. 156 a 158; e à prova pericial: arts. 464 a 480. É importante ressaltar, que, conjuntamente com o Código de Processo Civil<sup>122</sup>, a perícia também deve ser analisada perante o Decreto-Lei n. 3365, de 21 de julho de 1941<sup>123</sup>, em especial aos dispositivos 14, 23 e 27.

Entende-se que a lei não deve fixar parâmetros rígidos para a atuação do trabalho do perito ao argumento de que a cada momento se procure reconstruir o conceito de justiça, sobretudo por ele ser extremamente contingente e conjuntural. Todavia, essa falta de padrões mínimos que devem ser observados na realização da perícia dá ensejo a produção de laudos muito subjetivos e com valores muito discrepantes em relação a outros realizados com as mesmas características.

<sup>120</sup> BRASIL, op.cit., nota 32

<sup>121</sup> BARBI, Celso Agrícola. *Comentários ao Código de Processo Civil: (Lei 5.869, de 11.01.1973)*. Rio de Janeiro: Forense, 1975, v.1, t. I, II. p. 121

<sup>122</sup> BRASIL, *Lei nº 13.105*, de 16 de março de 2015. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2018

<sup>123</sup> BRASIL, op.cit., nota 32

Aliás essa é uma das críticas que permeiam este processo. Isso porque, em termos práticos, quem julga não é o juiz é o perito. Este decide o preço a ser pago pelo Poder Expropriante. E, como as balizas legais se mostram insuficientes, o subjetivismo impera, abrindo-se espaço para fraudes e corrupções de toda espécie, em detrimento dos cofres públicos ou em prejuízo do expropriado. Assim, o magistrado acaba por limitar a sua atividade jurisdicional a decisões de cunho meramente formal, deixando a fixação do preço do bem desapropriado a ser fixado pela arbitragem e exame de peritos judiciais.

Portanto, a ausência na lei de dispositivos específicos para o caso de avaliação de imóveis, em particular no caso das desapropriações, é fator que dificulta ao Poder Judiciário analisar os resultados dos laudos apresentados e gera discussões intermináveis a respeito do valor a ser indenizado ao expropriado.

A doutrina de Mário Roberto N. Velloso<sup>124</sup> debruça-se sobre esta problemática e para tanto traça os principais métodos de avaliação sem a abordagem de dados técnicos. Informa, outrossim, que os métodos da renda e comparativo são os mais consagrados pelos Tribunais Superiores.

O método da renda é aquele pelo qual o valor total do imóvel é obtido em função da renda que ele proporciona. Já o método comparativo busca valores paradigmas em outros imóveis da região, em condições similares às do imóvel desapropriando. A principal crítica feita ao primeiro método é o fato de que para se obter o valor do locativo deve-se pesquisar a oferta da região e os paradigmas nem sempre são exatos. Já ao segundo método critica-se o fato de que não há semelhança absoluta entre dois imóveis à venda, seja pela localização, pelas dimensões do terreno ou pelas peculiaridades da construção/destinação.

A justeza da indenização decorrerá do consentimento do proprietário quanto ao valor ofertado pelo ente expropriante ou, em caso de discordância com o valor ofertado, assentar-se-á no provimento jurisdicional que fixa o valor indenizatório, o qual deverá estar fundamentado no conjunto de provas e argumentos levados ao conhecimento do juízo, em estrita observância aos princípios constitucionais do devido processo legal, contraditório e ampla defesa.

De acordo com Sérgio Ferraz<sup>125</sup>, entende-se como justa indenização aquela que “permite ao expropriado adquirir um bem da mesma qualidade e/ou quantidade que o perdido para o Estado pelo processo de desapropriação”, vale dizer, o valor deverá contemplar o valor da perda decorrente da desapropriação do imóvel, abrangendo, basicamente, o valor do terreno,

---

<sup>124</sup> VELLOSO, Mário Roberto N. *Desapropriação: aspectos civis*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000

<sup>125</sup> FERRAZ, Sérgio. *Justa indenização na desapropriação*. In: Revista dos Tribunais, volume 502, agosto de 1977, p. 247-255



das benfeitorias e plantações por ventura existentes, vale dizer, portanto, que a indenização pela perda da propriedade, bem como o valor de suas benfeitorias e plantações, caso existentes.

Acrescente-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça<sup>126</sup>, em sede de recurso repetitivo:

Destarte, a interpretação mais consentânea com o comando emanado da Carta Maior é no sentido de que a indenização decorrente de desapropriação não encerra ganho de capital, porquanto a propriedade é transferida ao poder público por valor justo e determinado pela justiça a título de indenização, não ensejando lucro, mas mera reposição do valor do bem expropriado.

Entretanto, os problemas enfrentados, geralmente, decorrem em virtude dos fatos em que os valores dos imóveis utilizados pelas administrações municipais para cálculo do IPTU e outros tributos como, por exemplo, o ITBI, tendem a ser mais baixos em relação aos valores venais de mercado, já que os cadastros e plantas de valores municipais são geralmente desatualizados. O Fisco se mostra ineficiente na apreciação do valor venal. Com efeito, a falta de pessoal efetivamente habilitado para serviços dessa natureza, aliada à enorme quantidade de bens a serem avaliados por servidores em número diminuto, tem sido causa de inexatidão dos valores encontrados. Soma-se a estes fatores as manipulações realizadas por razões políticas, pelas administrações municipais

Contudo, ainda que os proprietários não tenham problemas com o fato de pagarem impostos sobre valores mais baixos que os de mercado, e mesmo no caso de proprietários isentos de pagamento dos impostos por qualquer razão, quando se trata de desapropriação de seus imóveis todos tem a expectativa – estranhamente reconhecida por decisões judiciais- de que o cálculo do preço justo da indenização seja feito com base em valores praticados pelo mercado imobiliário.

Outro ponto a ser considerado é o momento inflacionário por operar decisivamente sobre a fixação de uma indenização justa. Isso porque, numa inflação prolongada, sem dúvida, a propriedade alcança níveis valorativos progressivos como resultado do aumento constante do meio circulante. Portanto, em tal situação, de pouco valem os critérios históricos de avaliação. Nem tão pouco, o valor da propriedade se poderá avaliar pelos critérios atuais, caso o ato expropriatório não atinja de pronto a sua finalidade executória.

---

<sup>126</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ 01 fev. 2010. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=TRANSFERENCIA+E+PROPRIEDADE+E+DESAPROPRIACAO&repetitivos=REPETITIVOS&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 25 jan. 2018

Para esta última hipótese, podemos considerar como institutos destinados a tal fim os juros moratórios e a correção monetária, pois tem finalidade de salvaguardar a propriedade ameaçada ou sob ameaça de intervenção estatal.

É necessária fazer tal diferenciação, pois, segundo Marçal Justen Filho<sup>127</sup>, “o ponto fundamental da diferenciação reside em que a desapropriação se faz unilateralmente, mediante indenização justa, ainda que não seja paga previamente em dinheiro. Já o confisco é ato unilateral extintivo do domínio sobre um bem, sem contrapartida ou mediante pagamento simbólico”

Assim, a indenização é a condição necessária e imprescindível para limitar o direito de propriedade. Esta se submete ao interesse coletivo. Entretanto, a subordinação ao interesse coletivo não pode significar uma redução ou aumento do patrimônio do expropriado que deve sair da desapropriação com o mesmo valor patrimonial que tinha antes desta.

Segundo Clovis Beznos<sup>128</sup>, “configura a indenização o símbolo do respeito pelo poder aos direitos individuais, traduzindo-se também em evidente significado do princípio da igualdade”.

Por conta disso, mostra-se como necessidade que se definam com mais clareza os critérios para cálculo do preço, incluindo o cálculo de juros e interesses e os descontos que serão procedidos em função dos investimentos públicos.

---

<sup>127</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 11ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p.622

<sup>128</sup> BEZNOS, Clóvis. *Aspectos Jurídicos da Indenização na Desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p.15

## CONCLUSÃO

A desapropriação deve ser considerada um valioso instrumento jurídico para a consecução dos ideais de justiça social e do interesse público, que nada mais é do que a dimensão pública dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da sociedade, podendo ser consideradas como pedras fundamentais do Estado Democrático de Direito.

Hoje, no planejamento das cidades, políticas públicas que pretendam promover e fomentar o acesso à infraestrutura urbana e aos serviços públicos básicos – como saneamento, transporte público, bem como o acesso à habitação – hão de levar em conta o valor das indenizações a serem pagas pelo poder público, decorrente da expropriação de imóveis urbanos, necessárias à sua implantação.

Esta ponderação constitui um importante fator a ser considerado para a viabilização econômica dessas políticas. Os custos das expropriações urbanas podem, no Brasil, paralisar projetos públicos e sociais importantíssimos, bem como comprometer orçamentos públicos de municípios, estados, e até da União. Portanto, o reexame do conceito – justa indenização – não só é útil, como também atual. É pertinente, pois, indagar o que é que se entende por justa indenização.

O justo preço atual transforma a desapropriação num normal negócio jurídico, no qual a figura do expropriado credor espera do expropriante devedor que honre a obrigação de pagar, porque atendendo ato de vontade a Administração responde por obrigações.

Este valor pode – por vários motivos – deixar de refletir a garantia constitucional da justa indenização, quer em razão dos trâmites processuais, dos erros contidos na perícia, dos fatores decorrentes do próprio mercado imobiliário, quer ainda da demora no pagamento da indenização.

Assim, no decorrer deste trabalho, apresentamos as seguintes soluções para a fixação da justa indenização ante a existência de norma objetiva sobre o assunto:

Ante a ausência de elementos que reflitam o valor do imóvel, é perfeitamente cabível, se não imperativo, o deferimento de nova perícia para apurar, mediante liquidação por artigos ou arbitramento, o *quantum debeatur*. Tal forma de liquidação encontra respaldo não só no Código de Processo Civil - quanto à forma - mas, quanto ao momento, nos princípios gerais de direito, que são aqueles princípios historicamente contingentes e variáveis que inspiram a formação de cada legislação concretamente considerada e nos princípios do direito natural, que são princípios universais, absolutos e eternos.

Embora devam ser preservadas as condições anteriores, a metodologia adotada na primeira perícia pode ser revista, visto tratar-se de método científico que, por certo, evoluiu com o surgimento de novas técnicas, que podem e devem ser utilizadas no sentido de se obter o fim maior, que é a justa indenização. Esta nova perícia deve se valer de todos os elementos existentes na ocasião e de toda a tecnologia ora disponível para encontrar o justo preço.

Hoje há fotos de satélites para a localização do imóvel e verificação da densidade arborea de uma determinada área, assim como estudos recentes sobre a estabilidade dos solos e outros tantos meios tecnológicos que não estavam disponíveis anos atrás.

Essa nova avaliação, utilizando ou não metodologia anterior, poderá também restringir-se à correção de erros materiais, que não transitam em julgado ou à verificação dos motivos e da verdade dos fatos que podem ter levado o julgador a conceder parcelas componentes da indenização em valores muito superiores aos realmente devidos.

Os erros materiais situam-se no âmbito dos dados que serviram de base para a fixação do valor da indenização, não podendo ser confundidos com a representação da vontade do prolator da sentença.

Outro aspecto analisado foi em virtude da necessidade de se atualizar o valor das indenizações diante do agravamento da desvalorização da moeda. Se a economia brasileira convivia, desde o Império, com uma moderada taxa inflacionária, foi a crise do segundo pós-guerra que acentuou a intolerável distância entre os valores nominais e reais das dívidas em dinheiro.

Mais expressivamente, ainda, a jurisprudência passou a admitir que nas execuções retardadas de decisões transitadas em julgado, nas quais o valor da indenização já estava determinado, o particular prejudicado com a demora no pagamento possa, mediante ação direta, obter a complementação do preço, ou mesmo, em casos especiais, nova avaliação do imóvel.

A regra da justa indenização, compreendida a expressão em seu teor econômico, é o termo de equilíbrio entre esses dois valores. Graças a essa garantia, pode a desapropriação expandir-se, em toda a sua plenitude, como instrumento moderno de justiça social e de política econômica, sem violentar a proteção de direitos patrimoniais, como é peculiar à nossa formação constitucional.

Entretanto, a lei não obstaculizará as discussões a respeito da justa indenização, mas a ausência de regramento para as questões de avaliação e justa indenização da lei brasileira é um componente que permite distorções muito acentuadas na fixação do valor final das indenizações.

Contudo, a legislação brasileira, tendo em vista as dificuldades práticas e analíticas no manejo do instrumento da desapropriação, agravadas pelas lacunas da lei em tema de avaliação e critérios para se definir justo preço, indica que teremos que adequar nossa legislação para que ela possa racionalizar o nosso desenvolvimento urbano e permitir, de forma efetiva, uma distribuição mais equitativa de seus custos e benefícios.

Assim, uma melhor organização formal do instituto, que consolidasse em único diploma legal suas várias categorias e que pudesse revogar as respectivas e defasadas leis que as regulam, seria importante e bem-vinda. Mais importante, porém, seria uma ampla redefinição conceitual do instituto, sua natureza e possibilidades. Essa é uma tarefa doutrinária que já está atrasada no país e para a qual este artigo pretende contribuir, insistindo na inadequação da leitura obsoleta do Direito Civil e da leitura reducionista do Direito Administrativo tradicional, já que a desapropriação é um instituto de Direito Público que se orienta, hodiernamente, por princípios mais amplos que a mera referência à supremacia do interesse público sobre o interesse particular.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Edimir Netto de. *Curso de direito administrativo*. 7ed. São Paulo: Saraiva, 2015

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008

\_\_\_\_\_. *Discrecionalidade e controle jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 2000

BARBI, Celso Agrícola. *Comentários ao Código de Processo Civil: (Lei 5.869, de 11.01.1973)*. Rio de Janeiro: Forense, 1975, v.1, t. I, II

BEZNOS, Clóvis. *Aspectos Jurídicos da Indenização na Desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2006

BORGES, Marcos Afonso. *O processo de desapropriação para fins de reforma agrária*. Disponível em: <

<http://www.ablj.org.br/revistas/revista16/revista16%20MARCOS%20AFONSO%20BORGES%20E2%80%9320O%20Processo%20de%20Desapropria%C3%A7%C3%A3o%20para%20fins%20de%20Reforma%20Agr%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2017

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em:

<[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 08 fev. 2018

BRASIL. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <

[www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 09 fev. 2018

BRASIL, *Lei nº 8.257*, de 26 de novembro de 1991. Disponível em:<

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8257.htm)>. Acesso em: 09 fev. 2018

BRASIL. *Decreto Lei n. 3.365*, de 21 de junho de 1941. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2018

BRASIL. *Lei n. 4.132*, de 10 de setembro de 1962. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm)> Acesso em: 26 jan. 2018

BRASIL. *Decreto Lei 1.075*, de 22 de janeiro de 1970. Disponível em: <

[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1075.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1075.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2018

BRASIL. *Lei n. 8.629*, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2018

BRASIL. *Lei Complementar 76*, de 06 de julho de 1993. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/LCP/Lcp76.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp76.htm)>. Acesso em: 26 jan. 2018

BRASIL, *Lei nº 13.105*, de 16 de março de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2018

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. .RESp 1672191/SE. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=propriedade+e+desapropriacao+e+bem+comum&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 23 jan. 2018

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

\_\_\_\_\_. *Manual de Direito Administrativo*. 22ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. *Manual de direito administrativo*. 19ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. *A fazenda pública em juízo*. 8ed. São Paulo: Didática, 2010

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 14ed. São Paulo: Atlas, 2002

FAGUNDES, Seabra. *Da desapropriação no direito brasileiro*. São Paulo; Freitas Bastos, 1942

\_\_\_\_\_. *Da desapropriação no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1949

FERRAZ, Sérgio. *A justa indenização na desapropriação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 2ed. São Paulo: Malheiros, 1995

\_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. 9ed. São Paulo: Malheiros, 2008

FRANCO SOBRINHO, Manuel de Oliveira. *Desapropriação*. 2ed. São Paulo: Ed. Resenha Universitária, 1977

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 2ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010

GARCIA, José Ailton Garcia. *Desapropriação: comentários ao Decreto-Lei n. 3.365/41 e à Lei n. 3.365/41 e à Lei n. 4.132/62*. São Paulo: Atlas, 2015

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2007

HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação; doutrina e prática*. 7ed. São Paulo. 2007

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 11ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do trabalho*. 16ed. São Paulo. Atlas. 2002

MARTINS, Thiago Penido; SAMPAIO JÚNIOR, Rodolpho Barreto. *Desapropriação e Justa e Prévia Indenização: questões controvertidas acerca da mensuração da indenização no processo expropriatório*. Disponível em: <  
<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=48016f549dbc03c0>>. Acesso em: 14 fev. 2018

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 40ed. São Paulo: Malheiros. 2014

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código Civil anotado e legislação extravagante*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003

OBERTO, Paula Baptista. *Direito Agrário: função social da propriedade; sua evolução e história*. Disponível em: <  
<http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/conteudo/fun%C3%A7%C3%A3o-social-da-propriedade-sua-evolu%C3%A7%C3%A3o-e-hist%C3%B3ria>>. Acesso em: 23 jan. 2018

PAIVA, Yara de Campos Escudero. *A justa indenização e a coisa julgada*. Disponível em: <  
<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/regulariza2/doutrina910.html>. Acesso em: 29 jan. 2018

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967, com a emenda n. 1 de 1969*. 2ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971



REMÉDIO, José Antonio. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Verbatim, 2012

RIZZARDO, Arnaldo. *Direito das coisas*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011

VELLOSO, Mário Roberto N. *Desapropriação: aspectos civis*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000